



A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil



Volume 4

Diálogos para o
Desenvolvimento

Organizador
José Celso Cardoso Jr.





A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil



Volume 4

Diálogos para o
Desenvolvimento

Organizador
José Celso Cardoso Jr.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>



A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil



ipea

Volume 4

Diálogos para o
Desenvolvimento

Brasília, 2011

Organizador
José Celso Cardoso Jr.

Projeto

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro
Série Diálogos para o Desenvolvimento

Equipe Técnica

José Celso Cardoso Jr.
José Carlos dos Santos
Denis Maracci Gimenez
Franco de Matos
Valdir Melo

Volume 4

A Reinvenção do Planejamento Governamental
no Brasil

Organizador

José Celso Cardoso Jr.

A reinvenção do planejamento governamental no Brasil /
organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília : Ipea,
2011.
v.4 (517 p.) : tabs. (Diálogos para o Desenvolvimento)

Inclui bibliografia.
Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.
ISBN 978-85-7811-103-8

1.Planejamento Econômico. 2.Crescimento Econômico.
3.Planos de Desenvolvimento. 4.Brasil. 5.América Latina.
I. Cardoso Júnior, José Celso. II. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. III. Série.

CDD 338.981

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

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988:

“ART. 21. COMPETE À UNIÃO: IX - ELABORAR E EXECUTAR PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS DE ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (...).

ART. 174. COMO AGENTE NORMATIVO E REGULADOR DA ATIVIDADE ECONÔMICA, O ESTADO EXERCERÁ, NA FORMA DA LEI, AS FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO, INCENTIVO E PLANEJAMENTO, SENDO ESTE DETERMINANTE PARA O SETOR PÚBLICO E INDICATIVO PARA O SETOR PRIVADO.

§ 1º - A LEI ESTABELECEERÁ AS DIRETRIZES E BASES DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL EQUILIBRADO, O QUAL INCORPORARÁ E COMPATIBILIZARÁ OS PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO.”

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
 PARTE I: DIMENSÃO HISTÓRICA E APRENDIZADO INSTITUCIONAL	
CAPÍTULO 1 INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA EL PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA Jorge Leiva Lavalle.....	33
CAPÍTULO 2 PLANEJAMENTO NO BRASIL: AUGES, DECLÍNIO E CAMINHOS PARA A RECONSTRUÇÃO Fernando Rezende.....	177
CAPÍTULO 3 PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E LIÇÕES PARA O FUTURO Valdir Melo	239
CAPÍTULO 4 ESTADO-NAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO FUTURO Alfredo Costa-Filho.....	287
 PARTE II: CONTEMPORANEIDADE, PROMESSAS E POSSIBILIDADES PARA O FUTURO	
CAPÍTULO 5 O CONFRONTO ENTRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O PPA Eugênio Andrade Vilela dos Santos.....	307
CAPÍTULO 6 CRESCIMENTO ECONÔMICO E PLANEJAMENTO NO BRASIL (2003-2010): EVIDÊNCIAS E POSSIBILIDADES DO CICLO RECENTE José Celso Cardoso Jr. Denis Maracci Gimenez	337
CAPÍTULO 7 ELEMENTOS PARA A ORGANIZAÇÃO DE UM SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: REFLEXÕES PRELIMINARES A PARTIR DE ENTREVISTAS COM DIRIGENTES DO ALTO ESCALÃO DO GOVERNO FEDERAL EM 2009 José Celso Cardoso Jr. Franco de Matos	429
CAPÍTULO 8 O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL: NOVOS APONTAMENTOS PARA VELHAS QUESTÕES José Celso Cardoso Jr.	487
 NOTAS BIOGRÁFICAS	515

APRESENTAÇÃO

Em outras oportunidades já se afirmou que a série *Diálogos para o Desenvolvimento* nasceu da necessidade de registrar as atividades cotidianas do Ipea no campo do assessoramento governamental direto, além dos usuais e mais conhecidos trabalhos de pesquisa aplicada.

Este quarto volume da série – dedicado integralmente às problemáticas históricas e questões contemporâneas da atividade governamental de planejamento no Brasil – representa bem o espírito geral dos diálogos para o desenvolvimento, na medida em que traz à baila resultados recentes de pesquisas aplicadas e de assessoramento governamental em temas tão vastos quanto complexos.

Além dos capítulos que compõem a parte I do livro, destinados a pensar a dimensão histórica e o aprendizado institucional oriundo das experiências latino-americana e brasileira de planejamento, o livro traz também, na parte II, que trata das questões contemporâneas, trabalhos inéditos acerca das atuais disjuntivas e vicissitudes desta atividade governamental no país. No espírito geral dos *Diálogos para o Desenvolvimento*, portanto, importa o registro de que todos os capítulos se valeram tanto de anos de vivência profissional com o tema (capítulos 1 a 5) quanto da experiência do próprio Ipea com o assessoramento direto a instâncias e órgãos vários do governo federal (capítulos 6, 7 e 8). Tem-se, assim, que o capítulo 6, por exemplo, utiliza-se de um grande arsenal de documentos oficiais no campo do planejamento setorial, enquanto o capítulo subsequente recorre a entrevistas com dirigentes de alto escalão da administração pública federal. Em ambos os casos, não é desprezível o conjunto de conhecimentos tácitos agregados à formação técnico-profissional dos pesquisadores do Ipea envolvidos em atividades desta natureza, assim como dos respectivos coautores contratados que assinam os capítulos.

Este volume da série *Diálogos para o Desenvolvimento*, que procura resgatar, histórica e analiticamente, a trajetória algo particular do planejamento governamental na América Latina, devota especial ênfase ao caso brasileiro. Assim, considerado este livro em conjunto com os volumes anteriores e vindouros, conclui-se que esta coleção objetiva constituir entendimento amplo e qualificado acerca das temáticas da retomada do desenvolvimento como ideia-força da nação (volumes 1, 2 e 3), do planejamento governamental e da burocracia pública (volumes 4 e 5), da gestão e dos mecanismos de controle do Estado e de participação da sociedade em diferentes estágios das políticas públicas brasileiras (volumes 6, 7 e 8).

No agregado, busca-se instaurar, a partir da nova diretoria do Ipea destinada às atividades de pesquisa e assessoramento governamental nos campos de estudo

do Estado, das instituições e da democracia (Diest), uma dinâmica de investigação sistematizada em torno destes temas, notadamente: desenvolvimento, planejamento, gestão, controle e participação. Espera-se que a série venha subsidiar processos concretos de tomada de decisões estratégicas no âmbito do Estado, assim como qualificar o trabalho de assessoria técnica realizado pelo instituto, sobretudo nestas matérias.

É, pois, nesse nível de desafio que se coloca a tarefa de requalificar o protagonismo da ação estatal para a construção de novas condições e possibilidades de planejamento para o desenvolvimento da sociedade brasileira hoje.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann

Presidente do Ipea

José Celso Cardoso Jr.

**Diretor da Diest/Ipea e
Coordenador do Projeto Perspectivas do
Desenvolvimento Brasileiro (2008/2010)**

INTRODUÇÃO

1 PAPEL E IMPORTÂNCIA DE PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

A sociedade brasileira já se habituou aos planos de governo, que são, mais precisamente, planos de um período administrativo. Cada administração federal que se inicia apresenta, divulga e adota um deles, a ser cumprido durante curtos períodos governamentais. Estados e grandes municípios também costumam ter seus planos.

Com a finalidade de tecer considerações sobre planejamento, tomem-se como referência os planos federais quadrienais. Às vezes, eles se chamam modestamente de programas de governo, e às vezes mais grandiosamente de planos de desenvolvimento. No último caso, talvez para realçar o volume de investimentos previstos, que pode ser grande ou julgado expressivo pela administração no poder; ou talvez para honrar o objetivo de desenvolver o país, que é sempre tido como o mais importante – mesmo em períodos administrativos nos quais de fato o combate à inflação ou alguma crise no balanço de pagamentos acaba por concentrar os principais esforços da administração.

Sabe-se que um plano é responsabilidade da administração que se inicia, e o seguinte será concebido pela equipe de um futuro presidente da República ainda ignorado. Afinal, resultados de eleições são imprevisíveis, e também são cheias de idas e voltas as alianças partidárias que permitirão a futura escolha de candidatos. Ao longo de décadas, sucedem-se administrações de partidos políticos diferentes, com filosofias sociopolíticas diversas, com presidentes e ministros diferentes. Até pessoas de um mesmo partido, ou que partilham uma filosofia sociopolítica semelhante, costumam ter diferenças de visão quanto a prioridades administrativas e ênfases em diferentes ações políticas, sociais e econômicas.

No entanto, certas atividades de importância para o país exigem sequências de ações que continuem ao longo de várias administrações. Grandes obras, em virtude de sua escala e complexidade, requerem longo período de atividade desde a implantação até o início das operações. A própria confecção de projetos, sem falar das licitações em todas as fases, demanda meses de preparação, avaliações e decisões preliminares. No caso da energia elétrica, por exemplo, antes mesmo da eleição presidencial de 2010 já se preparava a implantação de projetos de fornecimento relativos a anos posteriores ao período administrativo federal recém-iniciado em 2011. O exemplo sugere que, mesmo em um país improvisador como o Brasil, a natureza de certos investimentos obriga alguns segmentos do governo e do setor privado a se comprometer com horizonte mais amplo que um ou mais períodos administrativos. Sabe-se que grandes desafios ambientais de nossos tempos, de caráter global, precisam ser enfrentados mirando-se 2050 ou mesmo 2100. Aparentemente menos desafiadora, a restauração de certos ambientes ecológicos pode demorar de três a cinco décadas.

Mas não só as atividades de investimento podem se estender por várias décadas. Nos regimes democráticos, havendo continuidade dos procedimentos normais de funcionamento (ou seja, excluídas revoluções, assembleias constituintes etc.), algumas grandes mudanças políticas e sociais, sobretudo de reformas de instituições, requerem passos e fases que se sucedem por décadas. A razão é que há necessidade de conseguir composição de interesses fortes, vitais e divergentes. É preciso, lenta e persistentemente, convencer segmentos sociais de que seus interesses não estão ameaçados; ou de que eles serão feridos apenas parcialmente; ou de que vale a pena fazer certos sacrifícios em prol de importantes bens coletivos.

Como ilustração disso, consultem-se os anais das casas legislativas de países democráticos. Veja-se quanto duraram os debates, como houve alterações de projetos de lei, multiplicação de substitutivos, retiradas e reapresentações de projetos anos depois. No caso brasileiro, a proposta de criação de um banco central levou algo como duas décadas para completar-se, e a reformulação do sistema financeiro, cerca de uma dúzia de anos. Em vez da explicação maldosa da demora, a de que nosso Congresso era inoperante (ignorando-se que ele estava provavelmente em seu pico de atividade e poder nos anos 1950), melhor explicação é que os mais diversos interesses de segmentos sociais estavam lá representados. A imposição pela força bruta pode ser rápida, mas é demorada a busca da concordância.

Em suma, o país precisa de investimentos de longa implantação e maturação, bem como de mudanças sociais e políticas que atravessam alguns quadriênios. São ações a desenvolver em extensos lapsos de tempo, e que necessariamente são orientadas por uma visão de horizonte distante para os rumos do país. A construção da União Europeia é um exemplo de perspectiva de longo prazo. Outra ilustração, no que diz respeito a um programa individual, porém complexo, é o desafio enfrentado pela National Aeronautics and Space Administration (Nasa) nos anos 1950 e 1960. Em maio de 1961, o presidente John Kennedy anunciou, em sessão do Congresso dos EUA, que, até o final da década, se daria a descida de um ser humano na lua e seu retorno à Terra. Isto foi conseguido em julho de 1969. A relevância da ilustração está em que se planejou uma ação inovadora, em um campo de grandes riscos, como é o da tecnologia.

Todavia, as administrações, por mais que se deixem mover por grandes e nobres propósitos, por mais que façam esforços pensando no que vai além de seus períodos administrativos, precisam se concentrar em realizações que possam ser vistas entre o início e o final de tais períodos. A imagem de uma administração é em grande parte produzida pela mídia, que focaliza preferencialmente notícias e eventos do momento, e não intenções, planos e promessas para o futuro. A mídia se alimenta do cotidiano. Os presidentes da República querem ser reeleitos, ou precisam elevar as chances de que seus partidos continuem no poder no quadriênio seguinte. A combinação da miopia da mídia com os prazos políticos de renovação

das administrações faz com que os dirigentes do país se voltem menos para o longo prazo. A esperança de “ficar na história” é, sem dúvida, também um motivo, mas a avaliação no presente e no ano eleitoral é muito mais forte.

Há necessidade, portanto, de instituições que estimulem as ações voltadas para o longo prazo. Uma delas é um plano de desenvolvimento, no sentido rigoroso, no qual se entenda longo prazo por algumas décadas. Este período precisa ser extenso porque o grande processo de desenvolvimento econômico, político e social, no qual ocorrem importantes transformações de um país, desenrola-se ao longo de várias décadas; a rigor, é um processo secular. Chamemo-lo, portanto, de plano plurianual de desenvolvimento ou, alternativamente, política plurianual de desenvolvimento, para contrastá-lo com os planos ou programas quadrienais de desenvolvimento.

2 PLANO *VERSUS* POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Um plano de desenvolvimento consiste em um esquema coerente e fundamentado de objetivos, de metas quantitativas e qualitativas, bem como de ações com caráter econômico, social e político. Ele contém objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridas, atingidas e executadas dentro de determinado número de anos. Deve haver instrumentos que permitam ao plano ser implementado, além de monitorado para as devidas ações de controle, revisões e correções de rumos.

O que se pode dizer de um plano de desenvolvimento pode-se dizer também de uma política de desenvolvimento, e vice-versa. Esta se constitui em um esquema coerente e fundamentado de diversas políticas setoriais e regionais, como as políticas de crescimento econômico, de investimentos, de desenvolvimento regional, de meio ambiente, educacional, social, de saúde pública, e tantas outras. Todas elas são formadas de objetivos e metas, e escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridas e atingidas dentro de períodos específicos.

Ambos, plano de longo prazo ou política de desenvolvimento, partem de diagnóstico, objetivos e metas, instrumentos e atividades ou ações. São resultados de atividades de pesquisa aplicada e de planejamento de problemas e soluções, de seleção de critérios, de análise de alternativas e de meios.

Quando não se está se referindo a uma economia de comando (socialismo de Estado, socialismo “real” ou socialismo do tipo soviético); quando não se trata de planejamento central; ou seja, quando o plano é flexível (além de, na maior parte, indicativo e incentivador), não há muita diferença entre falar-se de plano ou de política de longo prazo. Assim, a escolha entre as expressões “plano plurianual de desenvolvimento” e “política plurianual de desenvolvimento” é tecnicamente irrelevante – depende somente de possível falta de simpatia pelo termo “plano”, devido a certas conotações negativas com raízes históricas.

Naturalmente, o plano cobre poucas décadas no global, uma vez que certos investimentos em infraestrutura nacional, energia, tecnologia, cidades, proteção de meio ambiente, entre outros, requerem especificação de prazo longo até o nível de projetos, ao passo que outras políticas admitem compromissos mais vagos à medida que avança o tempo do plano. Ou seja, ele não precisa especificar rumos para muitos anos em uma boa parte dos projetos ou mesmo das políticas públicas. Por exemplo, talvez não se precise indicar quantas escolas de nível fundamental serão construídas 30 anos depois (note-se que, de qualquer modo, na maioria dos casos se mencionariam intervalos, não números precisos). O termo “pluridecenal” talvez fosse mais preciso, mas também tem conotações que podem ser evitadas usando-se “plurianual” – ou o vago e suave, mas batido, “longo prazo”.

3 O PROBLEMA DO FUTURO IMPREVISÍVEL

Um princípio fundamental do planejamento de longo prazo é que as previsões, em sua grande maioria, erram. A experiência histórica serve para examinar períodos que se sucederam a outros e, assim, ensinar a análise do que foi o futuro de muitas experiências passadas.

Por exemplo, no Brasil, a Revolução de 30 foi o futuro da Proclamação da República em 1899. A Constituição da República, a prática da sucessão de presidentes, os partidos constituídos, a liberdade de expressão, os políticos e líderes então existentes foram destruídos ou derrubados a partir da Revolução de 30. As acusações de corrupção e de poder oligárquico que se tinham feito no século anterior, visando acabar com a monarquia e instalar a República, foram aproximadamente as mesmas que se fizeram para derrubar a República em 1930. Os revolucionários de 1930 acusaram a República de ser pouco democrática, pois com certa frequência ocorriam fraudes nas eleições. No entanto, a revolução instalou uma ditadura de uma só pessoa, que ficou 15 anos no posto máximo do poder e suprimiu boa parte das eleições.

Para cada país e época passada que se escolherem, se verificará o mesmo: houve mudanças radicais no futuro, isto é, mudanças que não eram previstas, às vezes sequer vislumbradas; mudanças que, embora ocasionalmente consideradas por uns poucos, os mais sensatos dificilmente teriam razões para levar a sério; bem como mudanças que sequer foram consideradas pelos mais lúcidos. A história está repleta delas. Não há nenhum fundamento para esperar que o nosso futuro venha a ser diferente.

A grande lição é que o porvir traz sempre grandes surpresas, alterando imensamente muitos rumos, e tão drasticamente que sequer é possível imaginar as consequências de muitas delas, apesar da extraordinária capacidade e criatividade da mente humana. Previsões podem ser vistas como perguntas sobre o que acontecerá,

acompanhadas de respostas. O problema não é somente que muitas vezes as respostas sejam erradas, mas também que nem mesmo ocorram as perguntas que deveriam ser feitas, isto é, de que tipo seriam as coisas que poderiam acontecer.

Outra ilustração: nos próximos 30 anos, no Brasil, haverá algum grande desastre, de natureza climática, ou ambiental, ou acidente industrial ou militar, que destruirá importante parcela de infraestrutura, possivelmente de cidades, com mortes e grande prejuízo para o país? Sim. Ou melhor, provavelmente sim. A previsão se baseia racionalmente no que se conhece da experiência histórica e no que se conhece da experiência humana com acidentes. Ou seja, baseia-se no que se conhece da própria imprevisibilidade dos acidentes, isto é, do comportamento irregular. Quanto mais longo for o tempo e o espaço considerados (e o Brasil é grande), maior será a probabilidade de ocorrência de um desastre. Todavia, não se sabe quando, nem em que região (muito menos, localidade específica), setor da vida social ou econômica, e nem sequer que tipo de acidente ocorrerá.

4 NECESSIDADE DE ARRISCAR E APOSTAR

Fica faltando, então, uma explicação de por que se insistir em fazer um plano de longo prazo, tendo plena consciência de que dificilmente as previsões se realizam.

Em primeiro lugar, porque as previsões incorretas – que constituem a maioria das previsões – são específicas, e sua especificidade se revela nas mais diversas dimensões: são mais concretas do que abstratas; dizem respeito a lugares, a tempos ou a pessoas particulares, mais do que a vastas regiões, a longos períodos ou a grandes segmentos da sociedade. Erra-se menos em prever um acidente; erra-se mais em prever quem, onde e como será atingido. Por isso, tem-se razoável sucesso em tomar precauções contra imprevistos, mais sucesso que fracasso. Porém, o fracasso é tanto mais frequente quanto mais bem particularizadas forem as características do evento imprevisto. Por conseguinte, há esperança de se cumprirem diversas previsões: algumas entre as de âmbito mais geral, que englobam ou transcendem diversas previsões particulares, bem como parcela daquelas que têm caráter probabilístico.

Em segundo lugar, porque boa parte do futuro acaba sendo o resultado de ações humanas deliberadas. As sociedades humanas não subsistiriam por séculos se algumas de suas ações não tivessem o resultado pretendido – além da simples subsistência, as próprias civilizações e o seu progresso se devem ao sucesso de certas previsões. Confiando nestas, a humanidade privou-se de conforto imediato em troca de árduos esforços, durante anos, e semeou os primeiros campos, construiu as primeiras cidades, as primeiras obras de irrigação, pirâmides, caravelas, faróis, estradas, aquedutos, palácios, bibliotecas, complexas organizações administrativas, sistemas de leis, impérios.

Essas, assim como muitas das realizações humanas, foram arriscadas. Mas uma sociedade não tem alternativa a não ser arriscar, ainda que até certo ponto e, na medida do possível, em bases racionais. Todo investimento em infraestrutura, que é geralmente formado de obras de longa duração e de grande escala, corre o risco de tornar-se prematuramente obsoleto por causa de uma nova invenção.

Por exemplo: para tornar possível aos habitantes das cidades brasileiras telefonar de um canto a outro do país (as ligações com discagem direta a distância, ou DDD), o Brasil investiu, entre os anos 1960 e 1970, em redes de micro-ondas. Estas consistiam em receptores-transmissores de rádio, que eram instalados de serra a serra do país, ao longo do território inteiro. Cada um captava os sinais enviados desde a distante serra de trás e reenviava-os para a distante serra seguinte, onde havia outro rádio. Instalados comumente em locais inóspitos e de difícil acesso, os rádios eram visitados periodicamente para inspeção e recarga de bateria. Foi uma obra engenhosa, ambiciosa e gigantesca. Todavia, em consequência de inesperada mudança tecnológica, surgiram as transmissões a longa distância por satélite e por cabos de fibra ótica.

Para quaisquer obras de infraestrutura, há pelo menos o risco de que grandes contingentes da população decidam morar em outros lugares, ou consumir ou produzir outros tipos de bens. Se o custo do transporte aéreo de carga cair muito fortemente, estradas e portos serão pouco utilizados. Se massas de brasileiros descobrirem os refinados prazeres da leitura de livros, o que será dos investimentos em televisão de alta definição?

Contudo, não existe outro caminho, para manter e melhorar o bem-estar da sociedade, senão realizar obras de vulto – construções, aeroportos, hospitais, fábricas –, bem como produzir máquinas pesadas, navios, submarinos, e tantos outros objetos que nos obrigam a escolher opções de futuro, e que exigem recursos vultosos, renunciando-se a diversas possíveis alternativas. Em vista do futuro incerto, o ser humano busca permanências. Por isso, elabora visões de sua cidade, de sua região, de seu país, e se compromete com elas.

Como em obras de infraestrutura, é preciso arriscar em instituições políticas e sociais, bem como nas transformações sociais que se desejam para o país. Algumas delas são de grande escala e se desenrolam por muitos anos. Uma constituição, um código civil, um código penal, a lei de sociedades anônimas, e tantas outras, precisam permanecer fundamentalmente as mesmas por décadas (ainda que sofram certos retoques). Como alguém pode poupar em títulos de crédito, visando à sua aposentadoria ou aos estudos do filho, se não tiver esperança de que os títulos tenham valor décadas depois? Para que os cidadãos façam apostas em seus futuros individuais, é preciso que o país faça as suas. A nação corre riscos, mas é preciso acreditar nos resultados posteriores das obras de infraestrutura e dos investimentos

em preservação ambiental, nas instituições políticas e sociais, nas almejadas transformações sociais, e em outros grandes objetivos nacionais.

Entretanto, a partir do momento em que se decide fazer algumas apostas de longo prazo, é obrigatório prever e planejar também uma série de outras atividades. Para realizar alguns grandes investimentos, de décadas de duração, em redes de transporte, energia ou tecnologia avançada, é preciso prever a formação de engenheiros, biólogos, ecologistas, técnicos, ainda que a formação de um deles dure apenas quatro ou cinco anos. As diferenças são de grau, uma vez que estas previsões admitem mais flexibilidade que aquelas referentes às grandes obras, grandes instituições e políticas sociais.

5 O QUE É UM PLANO

Um plano ou política de longo prazo diz respeito à evolução, no decurso de extenso horizonte de tempo, de vários aspectos centrais da economia e da sociedade. Visa especificar uma família de rotas possíveis e desejáveis; não escolhe apenas um rumo. Dá orientações gerais para as escolhas e decisões quanto às diversas políticas públicas, assim como para todos os investimentos e empreendimentos privados que dependam de qual direção tome o país no decorrer de vários anos. O objetivo é tornar menos vagas, tanto quanto possível, aquelas rotas e orientações, conforme o permitam o conhecimento existente e as informações coletadas e analisadas pelos especialistas.

Dois eixos de um plano são uma visão abrangente da sociedade e uma formulação interligada das diversas políticas públicas e atividades de governo. Um papel importante do plano é conseguir coerência entre os objetivos e os meios das políticas públicas – e mais do que coerência, integração das várias ações do setor público, tanto dentro do âmbito de cada política, como nas conexões entre elas. Não somente entre ministérios e entre órgãos, mas também entre poderes independentes e entre esferas de governo. Outro papel é diminuir a incerteza com que lidam os agentes econômicos, na medida em que sua causa é o leque, que de outro modo estaria muito aberto, de possíveis ações do Estado.

O plano traça rumos para o país, interligando projeções, projetos e pretensões: projeções de aspectos e fatores que independem da vontade coletiva, projetos de ações a serem empreendidas pelos diversos atores sociais, e pretensões de resultados a serem deliberadamente conseguidos. O que é previsto como estando fora do impacto do plano (ou além de seu alcance por pelo menos algum tempo) forma as condições sob as quais se tem que implementar o roteiro de ações.

Uma finalidade importante do plano é manter os grandes objetivos nacionais de longo prazo sempre em vista, como guia às mais altas decisões e tarefas do

Estado, ainda que políticas setoriais, departamentais, regionais ou locais tenham que se amoldar às mudanças de conjuntura e de administrações. Cumpre o papel de nortear, o que significa servir de referência, de coordenadas das quais as políticas públicas se afastam apenas a contragosto ou temporariamente. Serve de comparação e de ponto de atração, no sentido de que a comparação suscita apelos a que se volte aos rumos traçados.

Um plano plurianual, antes de tudo, descortina uma perspectiva de futuro para planos de períodos de governo (quadrienais). É, no mínimo, um aconselhamento multidisciplinar ao presidente da República e aos seus ministros, bem como aos outros poderes e esferas de governo, preparado em conjunto por profissionais dos mais diversos campos, debatido e assimilado na sociedade em geral.

Obviamente, os governantes não têm obrigação de subordinar seus planos de governo a um plano plurianual, uma vez que pessoas e partidos que ascendem ao poder têm suas próprias visões filosóficas, que podem divergir daquela orientadora do plano de longo prazo. Contudo, a existência deste plano serve para indicar a distância que pode existir entre as visões quadrienal e plurianual, gerando transparência, debate e certo grau de aceitação ou rejeição daquela distância pela sociedade. Isto cria, portanto, uma oportunidade para aprendizagem, tanto do governo quanto das forças sociais de apoio ao plano de desenvolvimento. Eventualmente, um dos segmentos pode mudar de posição, e não se deve descartar a possibilidade de que o plano plurianual venha a ser posteriormente reformulado, se assim o indicarem as lições do debate. No entanto, mais cedo ou mais tarde, possivelmente após mais aprendizado, o plano de longo prazo estará refletindo melhor valores centrais e anseios de futuro da sociedade.

O plano de desenvolvimento é um mapa de rumos para o futuro, que pretende servir de marco de orientação para o país, e é, por isso mesmo, também marco de discussão. Uma vez formulado, será obviamente contestado por alguns segmentos dos formadores de opinião. Contudo, quanto mais bem elaborado estiver, mais difícil é o desafio técnico que representa à criação, pelos críticos, de alguma proposta alternativa. Sendo flexível ou ajustável em função do progresso do conhecimento, dos debates e dos acordos, tem a capacidade de incorporar partes de qualquer proposta suficientemente sólida e lúcida que se apresente.

6 O PLANO NA INTERAÇÃO SETOR PÚBLICO – SETOR PRIVADO

No que diz respeito ao Estado, o plano concentra de forma coerente os esforços dos diversos departamentos de governo, nos vários níveis e esferas, em torno de metas comuns. Tece trajetórias para o desenvolvimento do país nas quais se integram ações voltadas para as grandes facetas da sociedade brasileira, como as dimensões econômica, social, política, ambiental, tecnológica, institucional e

cultural. Ademais, estabelece as bases de interação entre setor público e privado, de modo que institui metas para investimento público e outros gastos de governo, ao mesmo tempo que prevê decisões de produção, investimento e emprego de recursos pelas unidades do setor privado. As bases tornam compatíveis as ações do setor público e as decisões (livres ou induzidas) do setor privado.

No que se refere ao setor privado, o plano informa, orienta e estimula. Desta maneira, visa guiar o setor privado em suas decisões, proporcionando-lhe um quadro global dos rumos da economia e da sociedade. E, em consequência, habilita os formuladores e os revisores do plano a preverem decisões do setor privado. Assim, o plano serve de coordenação de ações coletivas executadas por ambos os setores, público e privado.

Algumas dessas ações são realizações de partes complementares de obras específicas, como no caso de alguns grandes empreendimentos (o governo constrói uma represa, as empresas privadas fabricam as máquinas e os materiais e fornecem o transporte; o governo estimula a instalação de um distrito industrial, as empresas se instalam). Todavia, a gigantesca ação coletiva a ser executada pelos setores público e privado visa dar forma à própria face futura do país. Um aspecto de suma importância é que o plano descreve uma tarefa coletiva de construção do futuro da sociedade, uma sociedade melhor – tarefa que a sociedade persuadiu-se a aceitar como uma aspiração coletiva.

Um plano pode cumprir o papel de encorajar a população e os empresários a apostarem no futuro, dando ânimo assim a um movimento social favorável ao crescimento econômico, à melhoria das condições sociais e dos demais aspectos do desenvolvimento. Bem poucas empresas querem correr o risco de ser as primeiras a investir pesadamente em um segmento de mercado ainda inexistente, ou de apostar em grande crescimento da demanda. Se ninguém corre este risco e todas as firmas são seguidoras umas das outras, o segmento continua inexistente e o crescimento da demanda não se materializa. Todavia, se o plano indica que certos investimentos serão feitos por algumas delas, porque outras também farão investimentos complementares, então o crescimento da demanda se materializa. Quando cria incentivos para que algumas tomem a iniciativa, o plano induz algumas firmas a investir, e em consequência induz todas elas.

Desta maneira, o plano cria uma profecia autorrealizadora. É uma forma de coordenar as expectativas do país. Paralelamente, do lado dos cidadãos ou famílias, o plano tem a função de despertar o empenho de enfrentar os desafios do futuro e a expectativa de rápida renovação da vida do país. Ele cumpre o papel de instigar um espírito otimista de que se constrói um futuro melhor para a sociedade e de que este não é inalcançável nem remoto.

7 ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Este volume da série *Diálogos para o Desenvolvimento* procurou resgatar, histórica e analiticamente, a trajetória algo particular do planejamento governamental na América Latina, mas devotando grande ênfase ao caso brasileiro. Além disso, em especial na parte II, destinada às questões contemporâneas, buscou-se também situar a problemática do planejamento desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88) – particularmente frente ao que se chamou, no capítulo 6, de a primazia da gestão pública gerencialista sobre a dimensão política e estratégica do planejamento –, com vistas tanto a se compreender e melhor qualificar o debate em curso, como para sugerir caminhos para a reinvenção do Estado, rumo ao desenvolvimento.

Assim, ao considerar este livro em conjunto com os volumes anteriores, e também em sintonia com volumes vindouros já programados da mesma série, busca-se constituir entendimento amplo e qualificado acerca das temáticas da retomada do desenvolvimento como ideia-força da nação (volumes 1, 2 e 3 da série), do planejamento governamental e da burocracia pública (este volume 4 e o volume 5), da gestão e dos mecanismos de controle do Estado e de participação da sociedade em diferentes estágios das políticas públicas brasileiras (volumes 6, 7 e 8).

No agregado, portanto, busca-se instaurar, a partir desta nova diretoria do Ipea destinada às atividades de pesquisa e assessoramento governamental nos campos de estudo do Estado, das instituições e da democracia (Diest/Ipea), uma dinâmica de investigação mais sistemática e organizada em torno dos temas apontados – notadamente desenvolvimento, planejamento, gestão, controle e participação –, com vistas a subsidiar processos concretos de tomada de decisões estratégicas no âmbito do Estado, e a mais bem qualificar o trabalho de assessoria técnica praticada pelo instituto, principalmente nas temáticas supracitadas.

Para tanto, ao longo do livro, especificamente, buscou-se cotejar aspectos críticos da dimensão histórica e do aprendizado institucional derivado, sobretudo, da experiência brasileira de planejamento – parte I do livro; e aspectos mais diretamente conectados com a história recente (década de 1990) e a contemporaneidade (primeira década de 2000) desta problemática – parte II do livro.

Uma rápida descrição dos oito capítulos dá mostras dos esforços realizados. O eixo da parte I, composta pelos capítulos 1 a 4, está constituído, como já dito, pelo resgate histórico (*passado, presente e futuro*) e analítico (*auge, declínio e condições para a reconstrução*) acerca do papel do Estado, em especial sobre sua função de organizador e impulsionador do desenvolvimento, destacando-se de forma mais contundente a experiência brasileira.

O capítulo 1, Instituições e desenvolvimento no contexto latino-americano: trajetórias do planejamento governamental na América Latina, escrito – e aqui

publicado na íntegra, como no original em espanhol, produzido sob encomenda do convênio Ipea/Cepal – pelo economista chileno Jorge Leiva Lavalle, busca compreender em perspectiva histórica a trajetória do planejamento na América Latina desde a década de 1950 até os dias atuais. Partindo de uma caracterização contextual da região, a análise avança para o interior do próprio Estado, observando os principais traços das organizações criadas em diferentes países para realizar a tarefa de conceber o planejamento. Neste capítulo, diz-se que ao fim da Segunda Guerra Mundial as economias latino-americanas se caracterizavam pelo atraso tecnológico e pela dependência de alguns poucos produtos de exportação, o que limitava as possibilidades de crescimento econômico da região. A planificação, protagonizada pelos diversos governos, passava a ser vista como o meio capaz de ultrapassar as barreiras de realidades complexas e adversas. Para realizá-la, os países latino-americanos criaram, em diferentes momentos nos anos 1950 e 1960, instituições especializadas no nível mais alto dos governos, destinadas fundamentalmente a desenhar e definir planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

O capítulo segue argumentando que, apesar do consenso quanto à necessidade do planejamento, este enfrentou grandes dificuldades de implementação, em boa parte fruto da fragilidade das instituições democráticas, senão da sua completa ausência em alguns casos. Isto facilitava a captura das agências do Estado, incluídas as encarregadas do planejamento, por grupos poderosos, tornando o alcance das propostas, frequentemente, aquém das necessidades sociais. Nesse sentido, a instabilidade política decorrente da baixa institucionalização da competição pelo poder, própria do déficit democrático, implicava forte incerteza quanto à efetiva execução dos planos elaborados, reduzindo sua eficácia, mesmo quando finalmente efetivados.

A despeito dessas dificuldades, bem como das promessas não cumpridas do planejamento, novas e poderosas conjugações de fatores iriam ser ainda mais decisivas para o refluxo do planejamento na América Latina a partir das décadas de 1980 e 1990. Nesse período, uma variável revelou-se crítica: a dificuldade de financiamento dos governos nacionais, em especial pela forte restrição dos créditos externos, em um quadro de elevado endividamento público, interno e externo. O chamado Consenso de Washington e os programas de reformas por ele recomendados conferiram conotação de obsolescência a conceitos e instrumentos que sustentavam os escritórios de planejamento. Assim, com baixo apoio político, muitas destas organizações foram fechadas, e as que se mantiveram perderam boa parte de sua importância estratégica.

O capítulo 2, Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução, escrito igualmente sob encomenda do convênio Ipea/Cepal, pelo economista e ex-presidente do Ipea, Fernando Rezende, enseja, especificamente,

estabelecer uma ponte entre a trajetória passada do planejamento no país, reconstituindo seus principais passos, e o desafio de reabilitar esta função estatal, mas agora em novas bases. A análise histórica empreendida no capítulo reconstitui a trajetória de estruturação das organizações dedicadas ao planejamento no Brasil e enfatiza que esta atividade teria sido equivocadamente associada aos regimes autoritários que a utilizaram de forma centralizada e impositiva.

Portanto, o grande desafio que se coloca para a construção de um novo modelo de planejamento estaria em combinar os elementos positivos da tradição brasileira com as exigências e as vantagens que o ambiente democrático oferece. A busca da reconstrução do planejamento e do próprio protagonismo do Estado como organizador e impulsionador do desenvolvimento estaria a derivar, no presente, do fracasso decorrente das estratégias implementadas pelos países latino-americanos ao longo da década de 1990, tendo por base o Consenso de Washington. Descrentes do dogma neoliberal que reduzia o Estado a funções mínimas, mas, ao mesmo tempo, atentos aos erros e desvios nas estratégias desenvolvimentistas passadas, os países latino-americanos em geral, e o Brasil em particular, estariam a empreender esforços de concepção de novos arranjos institucionais e instrumentos orientadores da ação estatal, na atual quadra de desenvolvimento destes países.

Cabe observar que os novos modelos de planejamento em construção no presente contexto não apenas devem se distanciar das experiências latino-americanas anteriores, como também pouco se assemelham ao que foi o planejamento soviético. Em outras palavras, não se tenta substituir o mercado pelo Estado, nem supor que este último seja capaz, de forma autônoma, de identificar e materializar a vontade coletiva.

Nesse sentido, o capítulo 3, Planos Nacionais de Desenvolvimento: experiência brasileira e lições para o futuro, escrito pelo economista e Técnico de Planejamento e Pesquisa (TPP) do Ipea Valdir Melo, busca extrair e organizar algumas lições de cunho geral com vistas ao contexto atual, de possível retomada das ações de planejamento governamental do Estado brasileiro.

Para tanto, foram consultados documentos oficiais do governo brasileiro, produzidos ao longo do chamado período áureo do planejamento no país, entre as décadas de 1950 e 1970, sobretudo as Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento da administração Kubitschek, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 da administração Goulart, o Programa Estratégico de Desenvolvimento da administração Costa e Silva e o II Plano Nacional de Desenvolvimento da administração Geisel. Estes textos foram escolhidos porque são bastante representativos de uma era da história brasileira em que se valorizava o planejamento e em que se dedicavam a esta atividade profissionais de alto nível com conhecimentos específicos nestes assuntos.

Após percorrer diversas características específicas, pontos positivos e lacunas evidentes em cada plano investigado, o capítulo lista de forma organizada e propositiva uma série de itens que considera aperfeiçoamentos necessários na preparação de planos nacionais de desenvolvimento, ou lições derivadas da experiência histórica com vistas a futuras formulações de longo prazo no país. Em particular, enfatiza-se que a preparação de planos de desenvolvimento não se realiza em poucos meses. É tarefa longa, ambiciosa, que deve começar com passos modestos. Necessita de estudos prévios – teóricos e empíricos – das mais diversas disciplinas, tanto aquelas que se ocupam do processo de desenvolvimento de forma ampla, como aquelas que se ocupam das diversas facetas da sociedade que interessam ao desenvolvimento – da economia do crescimento à sociologia das transformações sociais, sem se descuidar de aspectos hoje considerados vitais, como o estudo das instituições e da cultura nacional –, para se garantir maior aderência e chances de sucesso a empreitadas desta natureza.

Finaliza a parte I do livro o capítulo 4, Estado-Nação e construção do futuro, escrito pelo economista e ex-diretor do Ipes Alfredo Costa-Filho, também sob encomenda do convênio Ipea/Cepal. Trata-se de uma tentativa ousada de ampliar a discussão precedente sobre o planejamento, olhando para o futuro desta atividade, cada vez mais situada em ambiente e contexto multifacetados e complexos.

Em outras palavras: para o futuro, vislumbram-se novos desafios decorrentes do *mix* de incertezas resultante das mudanças no padrão produtivo-tecnológico, no qual o insumo crítico – o conhecimento codificado em unidades de informação – passa a dominar o ato produtivo. Impulsionado pelas possibilidades deste novo padrão técnico-produtivo, o planejamento deve ser capaz de lidar com sociedades crescente e aceleradamente mais complexas. Por sua vez, a aceleração das inovações insere descontinuidades radicais, rompendo as simetrias históricas e impedindo que o futuro possa ser esboçado como reflexo linear do passado.

Assim, perfilados em conjunto, os capítulos desta parte I do livro sugerem que o planejamento governamental, instrumento do Estado necessário ao estabelecimento de estratégias para a promoção do desenvolvimento, confronta-se hoje com desafios que exigem uma nova abordagem em seu processo de concepção, implementação e, até mesmo, avaliação. Não à toa, portanto, é nesta direção que se movem os quatro capítulos da parte II do livro, a seguir rapidamente sintetizados, todos destinados a explorar algumas das condições e novas apostas para o futuro do planejamento governamental no Brasil.

No capítulo 5, O confronto entre o planejamento governamental e o PPA, escrito pelo bacharel em direito e servidor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) na carreira de analista de planejamento e orçamento (APO), Eugênio Vilela dos Santos, tem-se uma rica e bem-informada crítica ao modelo

de planejamento governamental estruturado, primeiro, à base dos dispositivos constitucionais de 1988, e depois, consubstanciado sob influência tanto da reforma gerencialista do Estado na década de 1990 como da primazia do ajuste fiscal e da busca, sobretudo, de eficiência econômica desde então.

Como afirma o autor, é preciso refletir sobre esse movimento a fim de esclarecer que a perseguição da eficiência na ação pública não pode prescindir da equidade e da qualidade da ação do Estado. Reorganizar as funções públicas apenas reduzindo custos e diminuindo sua capacidade de implementação é algo sem sentido, uma vez que o resultado é a perda de capacidade de garantir a fruição dos direitos pela e para a sociedade. Ou seja, o discurso do “choque de gestão pelo choque de gestão” não garante, necessariamente, melhoria da qualidade de vida da população. E esta afirmação não contradiz a necessidade que o Estado tem de perseguir, sempre, a melhoria da eficiência da ação pública.

Não obstante, a consequência do arranjo vigente foi que o PPA passou a apresentar um detalhamento praticamente igual ao do orçamento, de tal sorte que ele tem mais natureza de orçamento plurianual do que propriamente de plano. Como a associação entre os instrumentos praticamente não diferenciou os níveis de agregação entre ambos e tampouco respeitou a natureza de ambas as dimensões (a física e a financeira), o plano perdeu o sentido e a função de orientar as ações de governo, assumindo na prática a forma de um orçamento plurianual. Por isso, o PPA não consegue estar além de um instrumento formal de planejamento que não é capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública. Agrava a situação o fato de que todo o processo de monitoramento e avaliação do PPA está concentrado nas unidades do orçamento, motivo pelo qual se advoga que o ciclo de gestão do plano é mais adequado ao ciclo de gestão do orçamento. Tais fatos corroboram o argumento de que a aplicação das regras previstas na Constituição não conseguiu conferir materialidade ao PPA, instrumento que deveria resgatar a função planejamento governamental, como processo contínuo da ação do Estado.

No mesmo capítulo, há espaço também para a construção de proposições e sugestões quanto a diretrizes e melhorias do modelo atual de planejamento, e isto é particularmente relevante neste livro, entre outros motivos, porquanto elas estão registradas no capítulo 5, escrito por servidor da carreira criada justamente para comandar, monitorar e operacionalizar o PPA a partir do MP.

Sintomática desta parte propositiva do texto é a afirmação de que a missão do planejamento é tornar o PPA capaz de expressar as escolhas do governo e viabilizá-las a partir da orientação da ação do Estado para o desenvolvimento das políticas públicas. Uma tarefa que requer, inicialmente, conhecimento aprofundado das razões do atual estágio de desenvolvimento nacional, das possibilidades e limites

em cada política pública. Em outras palavras, um novo modelo deverá ser intensivo, antes de tudo, em conhecimento sobre as políticas públicas. Enquanto o modelo em vigor é intensivo na formalização e vulnerável na formulação, o ideal seria construir um PPA intensivo em formulação, porém simples.

Em sintonia com o capítulo anterior, no capítulo 6, Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente, escrito por José Celso Cardoso Jr., economista e TPP do Ipea, e por Denis Maracci Gimenez, professor da Faculdades Campinas (FACAMP), pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Cesit/IE/UNICAMP) e consultor do convênio Ipea/Cepal para este estudo, procede-se a um primeiro e inédito esforço de organização, síntese e avaliação de documentos oficiais do governo brasileiro, representativos de uma fase de retomada do planejamento no Brasil entre 2003 e 2010. Busca-se averiguar em que medida os documentos seriam tributários deste ciclo recente de crescimento, bem como em que medida eles próprios poderiam induzir, uma vez implementadas suas diretrizes principais, a sustentação de um ciclo temporalmente ampliado, mais robusto e orgânico de desenvolvimento.

Para tanto, foram selecionados 30 documentos de alto escalão de governo federal, os quais, metodologicamente, foram agrupados em função de dois grandes recortes analíticos. No primeiro, de natureza temática ou setorial, buscou-se organizá-los – estritamente para fins didáticos – em algumas áreas específicas da atuação estatal no período recente, a saber: *i*) políticas micro/macroeconômicas; *ii*) políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo, infraestrutura, território e logística; *iii*) políticas de defesa nacional, energia e meio ambiente; *iv*) políticas de desenvolvimento habitacional; e *v*) políticas de desenvolvimento social. No segundo recorte, de natureza temporal ou transversal ao critério anterior, procurou-se diferenciar os documentos em função do momento ou ambiente mais geral dentro do qual foram produzidos, isto é, o ambiente relativo ao Plano Plurianual (PPA) 2004/2007, e aquele relativo ao PPA 2008/2011.

Como conclusões preliminares do estudo, afirma-se que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 têm um caráter mais genérico, diagnóstico, com um grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Neste sentido, o PPA 2004-2007 seria identificado menos como instrumento amplo de planejamento e mais enquanto uma caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000, incorporando críticas às décadas de 1980 e de 1990. Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2008-2011, incluindo o próprio PPA, são visivelmente elaborados com um grau de concretude maior, um pragmatismo declarado que busca responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais.

A análise dos planos e programas em várias áreas da atuação estatal revela tal evolução entre o primeiro e o segundo período. Tomando como exemplo o setor produtivo industrial, o perfil mais genérico da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2003, teria dado lugar ao “pragmatismo” da Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento, de 2008; o caráter diagnóstico do Plano Nacional de Habitação, de 2004, teria dado lugar às ações diretas do Programa Minha Casa Minha Vida, de 2009, e assim sucessivamente.

A análise destes e de outros documentos mostra que, de fato, o planejamento teria avançado no Brasil nos marcos do PPA 2008-2011, tendo isto acontecido em dupla chave explicativa: primeiro, em quase todos os casos analisados, percebe-se uma tentativa das iniciativas setoriais de planejamento de romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais contidos no PPA; em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa do planejamento setorial de romper com a precedência e a primazia do orçamento (vale dizer: do conceito de poupança prévia) sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e estratégico.

Neste sentido, a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, teria propiciado maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008, e não o contrário. Como se afirma no capítulo: não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que impulsionou o planejamento. Como consequência, pode-se dizer que a importância recente das iniciativas de planejamento sintetizadas neste capítulo, vindo concretamente dos setores e buscando destravar constrangimentos econômico-financeiros de grande porte, impôs a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de coordenação setorial.

Para tanto, finaliza o capítulo, seria especialmente importante contar com uma política econômica favorável – ao invés de hostil – ao planejamento do desenvolvimento, assim como uma coordenação bem mais intensa de todas as estruturas internas de financiamento disponíveis. Talvez isto seja expressão do que parece premente em termos mais gerais no país depois do período recente de crescimento: avançar no desenvolvimento das estruturas centrais de planejamento, por meio de um profundo reaparelhamento do Estado.

Ainda em linha de continuidade com os capítulos desta parte do livro, no capítulo 7, Elementos para a montagem de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes de alto escalão do governo federal em 2009, escrito por José Celso em coautoria com Franco de Matos, economista, consultor e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea para

fins deste trabalho, buscou-se oferecer uma pequena mas inédita contribuição ao debate em curso, sobretudo ao debate que se realiza dentro do próprio governo, em nível federal, acerca de algumas disjuntivas postas ao Estado brasileiro em termos das condições e possibilidades de (re)organização do seu sistema de planejamento e gestão de políticas públicas.

Isto foi feito a partir de um acervo de 21 entrevistas realizadas no segundo semestre de 2009 junto a dirigentes de alto escalão do governo federal. Apesar de poucas, as entrevistas refletem opiniões e conhecimentos de dirigentes posicionados, àquele momento, em postos elevados e estratégicos da alta administração pública brasileira, todos eles pertencentes a ministérios, secretarias e órgãos do Estado envolvidos com uma ou mais das funções consideradas típicas do que se convencionou chamar de “ciclo de gestão das políticas públicas federais” brasileiras. Trata-se, portanto, de relatos bastante representativos dos respectivos órgãos, secretarias e ministérios aos quais estavam até então vinculados os entrevistados, notadamente: *i*) da Presidência da República: Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil; *ii*) do MPOG: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Secretaria de Gestão (Seges), Secretaria de Recursos Humanos (SRH), Escola Nacional de Educação Pública (ENAP) e Secretaria Executiva; *iii*) do Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria Executiva; *iv*) da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE): SAE e Ipea; *v*) da Controladoria Geral da União (CGU): CGU e Secretaria Federal de Controle Interno (SFC); e *vi*) outros: Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Administração (CONSAD), Ministério da Educação e Cultura (MEC), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Como primeira aproximação ao objeto, o conjunto de entrevistas realizadas foi organizado em torno de três grandes agregados temáticos, a saber: *i*) visões dos dirigentes sobre o significado prático referente ao “ciclo de gestão”; *ii*) visões dos dirigentes sobre a estrutura organizacional ou a estrutura de governança de um suposto “ciclo de gestão”; e *iii*) visões dos dirigentes sobre as carreiras e as possibilidades de integração deste suposto “ciclo de gestão”.

Por meio de leitura e interpretação conjunta das entrevistas, o capítulo afirma não ser exagero haver certo nível de consenso, entre os dirigentes, a respeito de duas ordens gerais de questões, ambas referenciadas a um balanço geral das políticas públicas de corte federal. No plano dos avanços nacionais, destaquem-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal – por meio de seu arco de políticas públicas – sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do país. Especialmente interessante é constatar a relativa rapidez – em termos histórico-comparativos – com que processos de natureza contínua, cumulativa e coletiva de aparelhamento e sofisticação institucional do Estado têm ocorrido no país.

No plano dos problemas e desafios contemporâneos, o capítulo destaca ser necessária a mobilização de esforços de compreensão e de atuação governamental em torno, em linhas gerais, de três conjuntos de questões, a saber: qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; equacionamento dos esquemas de financiamento tributário para diversas políticas públicas de orientação federal; e aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo das funções de planejamento, gestão, execução e controle das diversas políticas públicas em ação.

Com relação, especificamente, ao último ponto, tratar-se-ia não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, mas também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de planejamento, gestão, implementação e controle de políticas, programas e ações governamentais. Em todos os casos, salienta-se a necessidade de se buscar mais equilíbrio entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de planejamento, gestão e implementação destas políticas, de outro.

Por fim, fechando o livro, sistematiza-se no capítulo 8, O Estado brasileiro e o desenvolvimento nacional: novos apontamentos para velhas questões, uma discussão a respeito das capacidades e dos instrumentos que o Estado brasileiro tem, ou precisa construir, para planejar e coordenar o seu desenvolvimento em sentido multifacetado e complexo.¹ Em linhas gerais, a tese principal deste capítulo é que o Estado brasileiro teria conseguido constituir e institucionalizar, historicamente, capacidades estatais e instrumentos de atuação não desprezíveis, as quais, estão na base da explicação acerca da trajetória e do tipo de desenvolvimento que se plasma no país desde, *grosso modo*, o advento da República.

Por capacidades estatais pretende-se designar um conjunto de determinadas funções contemporâneas de Estado, consideradas indelegáveis ao setor privado – quais sejam, entre outras, as de especificação e *enforcement* e, conseqüentemente, de regulação dos direitos de propriedade em território nacional, de arrecadação tributária, e as funções de criação e gestão da moeda e de gerenciamento da dívida pública – as quais, uma vez regulamentadas pelas instituições políticas no âmbito do Estado, geram determinadas capacidades e condições de atuação estatal em seu espaço de influência, mormente no campo econômico doméstico.

De tais capacidades decorrem instrumentos governamentais para o exercício de ações algo planejadas pelo Estado. Ao longo do capítulo 8, tais instrumentos estão identificados, de forma ampla, pelo conjunto de empresas estatais, bancos

1. Foi este, em síntese, o objetivo maior do livro *Estado, Instituições e Democracia: volume 3 – Desenvolvimento*, coordenado e editado por José Celso Cardoso Jr., Eduardo Pinto e Paulo de Tarso Linhares. Publicado em 2010 pelo Ipea, no âmbito de um grande projeto denominado Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, foi este livro que se buscou resumir neste capítulo 8. A presente versão, no entanto, é de inteira responsabilidade de José Celso Cardoso Jr., que agradece a seus colegas pelo direito de uso de partes daquele texto introdutório, ao mesmo tempo que os isenta de responsabilidade pelos erros e omissões aqui cometidos.

públicos, fundos públicos e fundos de pensão, os quais podem ser – e efetivamente são – acionados (de forma direta ou indireta) pelo Estado para dar concretude a decisões de gasto e de investimento (ou de forma mais geral, decisões de alocação de parte da riqueza geral da sociedade), cujo poder é extraordinário para induzir ou até mesmo moldar determinadas configurações de políticas públicas e, conseqüentemente, determinadas dinâmicas produtivas e sociais.

Em outras palavras, afirma-se que a estruturação histórica e institucional do Estado brasileiro abriu possibilidades para projetar o país rumo ao desenvolvimento. As formas que o Estado nacional foi assumindo e pelas quais foi estruturando funções consideradas indelegáveis ao setor privado (sobretudo no campo da regulação da propriedade, da tributação e da geração e controle da moeda e da dívida pública) mostram que ele ainda possui capacidades não desprezíveis para operar determinados vetores do planejamento governamental, em prol do desenvolvimento. Argumenta-se também que o Estado brasileiro, nesta entrada de século XXI, ainda preserva capacidades e instrumentos para planejar e induzir a dinâmica econômica, haja vista a manutenção de importantes empresas estatais, bancos públicos, fundos públicos e fundos de pensão, entre outros ativos importantes, os quais – enfatiza-se no capítulo – poderiam ser mais bem articulados para operar de forma ativa como instrumentos do planejamento na atual quadra histórica, de boas possibilidades para o desenvolvimento brasileiro.

Em suma, pode-se dizer que os capítulos desta publicação anunciam, em conjunto, a necessidade – no contexto presente, marcado pela complexificação das dinâmicas sociais e econômicas – de novas institucionalidades capazes de projetar o Estado e a própria função planejamento governamental em direção ao desenvolvimento nacional. É, pois, neste nível de desafio que se coloca a tarefa de requalificar o protagonismo da ação estatal na construção de novas condições e possibilidades de planejamento para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

José Celso Cardoso Jr.

Valdir Melo



PARTE I

DIMENSÃO HISTÓRICA E APRENDIZADO INSTITUCIONAL



INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA EL PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA*

Jorge Leiva Lavalle**

PRIMERA PARTE

1 EL DESPLIEGUE DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DESPUÉS DE LA II GUERRA MUNDIAL – UNA VISIÓN DE CONJUNTO

La planificación gubernamental experimentó un amplio despliegue en las tres décadas que siguieron a la II Guerra Mundial. Los países latinoamericanos generaron, en distintos momentos durante los años 1950 y 1960, instituciones especializadas al más alto nivel de los gobiernos destinadas fundamentalmente a diseñar y definir planes nacionales de desarrollo económico y social.¹

Estas instituciones, junto a las agencias encargadas de implementar y monitorear la ejecución de dichos planes, alteraron la estructura de los sectores públicos. También incidieron en su modo de funcionamiento, pues estaban llamados a reorientar, en mayor o menor medida, el accionar de las distintas unidades administrativas de los gobiernos a nivel nacional, sectorial y regional.

Las innovaciones institucionales y la implementación de los planes, programas y políticas a que dieron origen respondieron a las responsabilidades crecientes que se le asignaron al Estado en los ámbitos económico y social, particularmente a partir de los años 1930.²

La gran depresión mundial de comienzos de esa década desarticuló de las corrientes comerciales y de las actividades productivas de los países, generando

* Este artículo, publicado originalmente en la série *Texto para Discussão Ipea/Cepal*, não foi objeto de revisão pela equipe do Editorial do Ipea.

** Jorge Leiva, ex-ministro da Economia do Chile e consultor do Convênio Ipea/Cepal para este estudo.

1. CIBOTTI et al., 1972.

2. Las nuevas responsabilidades públicas fueron consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la cual los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se comprometieron a asegurar el respeto efectivo de "los derechos económicos, sociales y culturales" de las personas (art. 22).

severas consecuencias económicas y sociales. Esos hechos contribuyeron al abandono progresivo de las concepciones liberales, predominantes hasta entonces, que reducían el rol de los gobiernos a ciertas funciones básicas. Los gobiernos latinoamericanos, en la década siguiente, debieron enfrentar las distorsiones creadas por la II Guerra Mundial con sus efectos en el comercio externo, las economías internas y condiciones sociales de los países.

El despliegue de la planificación en los países de la región tiene raíces profundas que se extienden hasta esos dos grandes fenómenos globales. Ambos interrumpieron la dinámica de las economías capitalistas desarrolladas y desarticularon el sistema de relaciones económicas internacionales preexistente. Ello significó, para las economías latinoamericanas, una profunda transformación del tipo de inserción dependiente que se había desarrollado durante el siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX. Las consecuencias en el funcionamiento de las economías y sociedades de la región fueron tan poderosas que generaron también pronunciados cambios en el conjunto de las instituciones públicas y en el rol que desempeñaban. Es en ese contexto que se produce la fase de despliegue de la planificación.

1.1 Las condiciones económicas y sociales

Al término del conflicto bélico, las economías de la región estaban relativamente cerradas en sus relaciones con el resto del mundo, con desequilibrios internos que las hacían muy vulnerables a fenómenos inflacionarios y a problemas en las balanzas de pago, sin que las empresas tuvieran acceso a los mercados internacionales de capital. La estructura productiva se caracterizaba por un sector exportador sumamente dependiente de unos pocos productos primarios, el atraso tecnológico en el resto de la producción y la presencia de un vasto sector de subsistencia, concentrado principalmente en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

El atraso tecnológico afectaba especialmente a la industria, la cual se había desarrollado durante los años 1930 y en los años de la Guerra Mundial para sustituir importación de bienes que no podían ser comprados en los mercados de los países más avanzados. Esa industria se había centrado en aquellas ramas que utilizaban tecnologías más conocidas y de menor intensidad de capital. La reanudación de las corrientes de comercio internacional y su rápido crecimiento después de la guerra representaron un serio desafío competitivo que requirió altos aranceles y diversas políticas de protección para superarlo.

La dependencia de unos pocos productos de exportación primarios, sumada a términos de intercambio volátiles y a menudo decrecientes, más una industria que había sustituido importaciones sin dejar de requerir insumos y bienes de capital importados, se traducían en una alta vulnerabilidad de las cuentas externas. Durante los periodos de auge, en que el crecimiento de la producción y los ingresos aumentaba rápidamente la demanda de importaciones, se creaban déficits

corrientes en la balanza de pagos cuyo financiamiento estaba restringido básicamente a escasas fuentes oficiales.³ La deuda pública de los países de la región se elevó persistentemente.

Al mismo tiempo, los países experimentaron fenómenos demográficos de gran magnitud. El aumento de las tasas de fecundidad y la disminución de las tasas de mortalidad vinculadas a los avances y la difusión de la atención de salud, generó un marcado crecimiento de la población.⁴ Este crecimiento fue acompañado de masivas migraciones desde el campo a los núcleos urbanos. La capacidad de las economías urbanas de crear empleos productivos resultó insuficiente para absorber la fuerza de trabajo que crecía con el aporte de contingentes cada vez mayores de campesinos llegados a pueblos y ciudades y de jóvenes que accedían a los mercados de trabajo. Las tasas de desocupación abierta crecieron rápidamente. Simultáneamente, las necesidades de mejorar la infraestructura urbana se aceleraron, creando déficits en la dotación de viviendas, provisión de agua potable, electrificación domiciliaria y otros servicios, que sólo podían ser encarados con una fuerte intervención pública.

Los procesos de urbanización e industrialización crearon nuevos grupos sociales⁵ e intereses económicos que demandaron el apoyo de los gobiernos. Estos tuvieron crecientes dificultades para contener dichas demandas. Algunos de ellos no pudieron mantener la disciplina fiscal y experimentaron severos procesos inflacionarios. Durante los años 1950, Argentina y Brasil registraron por varios años inflaciones superiores al 35%, Chile y Uruguay superiores al 25%, Colombia y Bolivia mayores que el 15%.

La dinámica del crecimiento económico de los distintos países de la región era muy dispar en el periodo del surgimiento de la planificación. Pero, en su conjunto era insuficiente para proveer los empleos necesarios en las ciudades, superar el atraso en el campo y para satisfacer las aspiraciones de los nuevos grupos sociales. La tasa anual de incremento del producto interno bruto (PIB) por habitante fue de 2,2% entre 1950 y 1960.⁶

Las tensiones generadas por los cambios económicos y sociales también alcanzaron a los procesos políticos. Ellas no fueron ajenas a los golpes militares que se produjeron en la mayoría de los países de la región en las décadas que siguieron al término de la II Guerra Mundial. Un caso particular es el de la revolución cubana que se impone precisamente a un gobierno que no era capaz de responder a

3. El conjunto de países de América Latina registró déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en cada uno de los años, sin ninguna excepción, a partir de 1954. Datos de la División de Estadística de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

4. Entre 1950 y 1965 la tasa de crecimiento promedio anual de la población de América Latina alcanzó a 2,8%, en los quinquenios siguientes bajó a 2,6% y 2,5%. Entre 1975 y 1980 fue de 2,3% (CELADE, 2007).

5. Entre estos grupos ganaron progresiva importancia los sectores medios urbanos.

6. CEPAL, 2001, p. 3.

los desafíos planteados por los procesos económico, sociales y políticos que había experimentado el país.

1.2 Protagonismo del Estado

La superación de los problemas, conflictos y carencias que planteaba este conjunto de condiciones económicas y sociales requería acciones y ajustes de gran alcance. La opción política adoptada por los gobiernos de la región entregó al Estado un papel protagónico.

El Estado era la única llave para el acceso a recursos externos y para la movilización de los recursos internos en la escala que demandaban políticas de desarrollo llamadas a cambiar la situación. Por otra parte, los mecanismos de mercado tenían serias dificultades para funcionar eficientemente.⁷ Se veían afectados por la volatilidad de los precios de los productos de exportación, la inestabilidad cambiaria y de los precios internos, la irregularidad del abastecimiento de insumos y bienes de capital, a lo que a menudo se sumaba la inestabilidad política.

Estas condiciones impedían que la acción independiente de los agentes económicos compitiendo en los mercados resultara en la asignación de recursos más adecuada. El ambiente económico inducía la iniciativa privada a concentrarse en actividades de muy corto plazo, incluida la especulación y era inapropiado para que la iniciativa privada produjera los cambios necesarios, particularmente en infraestructura.

El Estado reemplazó a los inversionistas privados, inhibidos por la incertidumbre y por el alto riesgo de realizar inversiones cuantiosas, cuya maduración requería plazos medianos o largos. De allí que la industria pesada fuera desarrollada por empresas públicas y que el Estado asumiera un rol productor. Al mismo tiempo, se ampliaba su rol en el logro de los equilibrios globales del sistema económico.

La implementación de las políticas de desarrollo descansaría, además, en un conjunto de instrumentos de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales, junto a políticas específicas para impulsar el desarrollo industrial y atender a las crecientes demandas sociales. La ampliación y el fortalecimiento del aparato del Estado para administrar estos instrumentos y políticas fue un requisito básico para su implementación. Se crearon ministerios especializados para asumir las nuevas responsabilidades. Nuevos bancos e instituciones movilizaron y canalizaron recursos financieros.

El protagonismo del Estado puso en evidencia naturalmente sus fallas cuando interviene en la economía. La captura de rentas, las inconsistencias dinámicas, y los problemas de agencia se hicieron presentes. Las tendencias a la poca transparencia

7. Los mecanismos de mercado no operaban en sectores claves para el desarrollo como en el caso de la innovación tecnológica.

de los procesos de toma de decisiones y la interferencia de intereses particulares en ellas también hicieron parte del proceso.

Los sistemas de planificación surgen en este contexto, buscando incidir en el desarrollo económico y social de los países, dar mayor racionalidad y eficiencia a esta variada intervención del Estado e incluso, en algunos casos, contrarrestar las fallas propias de la acción estatal en la economía sin estar necesariamente ajenos a ellas.

1.3 El surgimiento de la planificación nacional

Los gobiernos desarrollaron planes y diseñaron políticas sectoriales explícitas, durante la década de los años 1940, como respuesta a diversos problemas: como el suministro de energía, la infraestructura de transporte y las condiciones sanitarias.

Pero es en los años 1950 que comienzan a elaborarse informes que reunían las características de planes nacionales de desarrollo, es decir, contenían diagnósticos y proposiciones de política con objetivos y opciones definidas para el conjunto de la economía del país, con el objeto de guiar las decisiones de asignación de recursos públicos y uso de instrumentos para influir en las decisiones privadas.⁸ Durante esa década se crean, en varios países, organismos técnicos para elaborar ese tipo de estudios e instituciones para decidir sobre las propuestas que contenían.

La Carta de Punta del Este, aprobada por los países pertenecientes a la Organización de los Estados Americanos (OEA), en agosto de 1961, constituyó un hito particularmente importante en el despliegue de la planificación durante los años 1960. Los gobiernos se comprometieron en dicha Carta a llevar adelante la Alianza para el Progreso, un esfuerzo de cooperación económica sin precedentes hasta ese momento entre los Estados Unidos (EE.UU.), los organismos financieros internacionales y los gobiernos de América Latina. Su objetivo era lograr ambiciosas metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional.⁹

La ambición de los objetivos llevó, incluso, a plantear metas cuantitativas de crecimiento que sólo habían sido registradas en algunos periodos por los países signatarios. El texto señala que “[...] la tasa de crecimiento económico en cualquier país de América Latina no debe ser inferior al 2,5 por ciento anual por habitante [...]”.¹⁰

Dos factores parecen haber influido en el establecimiento de metas ambiciosas. Uno es la influencia de las ideas de Rostov, quien planteaba la necesidad

8. Un buen ejemplo es el informe de la misión del Banco Mundial que trabajó en Colombia en 1949 y 1950, bajo la dirección de Lauchlin Currie (1952).

9. OEA, 1961, p. 622.

10. Ídem, p. 622.

de la aceleración del crecimiento para lograr el “despegue” hacia el crecimiento autosostenido. El otro factor fue político, se trataba de plantear una perspectiva de mejoramiento de las condiciones económicas y sociales que redujera el atractivo de la opción revolucionaria seguida por Cuba.

Los gobiernos se hicieron oficialmente responsables, en el marco de la Alianza para el Progreso, del desarrollo económico y social de sus países, comprometiéndose a metas concretas en una diversidad de áreas que no habían sido abordadas anteriormente. La variedad de aspectos incluidos en los compromisos reconoció la complejidad de la situación que debía superarse mediante este esfuerzo especial para lograr un desarrollo económico y social sostenido.

La planificación nacional fue consagrada como el instrumento básico y fundamental para lograr tales objetivos. Inmediatamente después del título primero que establece los objetivos, el título segundo de la Carta comienza con la siguiente afirmación:

[...] para alcanzar los objetivos antes expuestos se requerirán las siguientes condiciones: Que se ejecuten, de acuerdo a los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente.¹¹

El compromiso no se reduce a ejecutar planes, sino que se extiende también, en forma explícita, a la institucionalidad necesaria para elaborarlos y reactualizarlos.

Los países latinoamericanos participantes convienen en implantar o en fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social [...] Los países latinoamericanos participantes deberán formular, dentro de los próximos dieciocho meses, si fuere posible, programas de desarrollo a largo plazo.¹²

Este compromiso dio un gran impulso al fortalecimiento de la institucionalidad y a la actividad misma de planificación en los años posteriores. Se trataba de un proyecto que prometía soluciones al problema crucial del acceso a recursos de financiamiento externo, los cuales serían proporcionados por los organismos financieros internacionales oficiales y del gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.).¹³

A pesar del lugar de privilegio que se había otorgado a los sistemas de planificación, éstos no estaban en capacidad de responder a tareas tan vastas como las que se les encomendaba. La experiencia demostró que eran imposibles de cumplir, al menos en los plazos señalados. Se trataba de lograr objetivos de exagerada ambición a partir de situaciones que a veces se arrastraban por siglos, como es el caso de “la

11. Ídem, p. 624.

12. Ídem.

13. Se comprometieron 20 mil millones de dólares en diez años.

eliminación del analfabetismo de los adultos para 1970” y la “efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y de explotación de la tierra”.¹⁴

Los sistemas de planificación debieron enfrentar, durante los años 1960, el desafío de elaborar planes que orientaran la acción de los gobiernos al logro de esos variados objetivos con una institucionalidad nueva o incipiente y, en la mayoría de los casos, sin personal entrenado ni sistemas de información indispensables.

1.4 Los procesos de planificación y sus obstáculos

Los planes recogieron el pensamiento vigente en ese entonces sobre el desarrollo económico y social y, en general, se inscribieron en los conceptos desarrollados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) para las relaciones centro periferia, privilegiando el desarrollo hacia adentro, el papel de la tecnología y la industrialización sustitutiva. Además de la preocupación por el desarrollo de la industria manufacturera y las exportaciones de ese origen, los planes otorgaron especial importancia a la elevación de la productividad y la producción agrícola, la provisión de energía, la ampliación y mejoramiento de los servicios de transporte y comunicaciones. En el ámbito social, educación, vivienda y salud recibieron atención preferente. En algunos casos, la mala distribución del ingreso y las políticas tributarias fueron temas relevantes. La estabilidad de precios aparece como un objetivo recurrente, pero las políticas financieras no fueron el centro de las propuestas.

En la primera mitad de los años 1970, los planes hacían hincapié en la consistencia macroeconómica, utilizaban proyecciones econométricas, estimaban coeficientes capital-producto, pero el corazón de los modelos apuntaba al impacto de las inversiones en las tasas de crecimiento y de éstas sobre los balances ahorro-inversión y de transacciones corrientes con el exterior.

El predominio de los enfoques macroeconómicos en la planificación no fue exitoso, en la medida que no incidieron determinadamente en las políticas de desarrollo que efectivamente aplicaron los gobiernos, ni parecen haber orientado suficientemente a los agentes privados. Varios planes terminaron siendo más manifestación de intenciones que herramientas de gobierno.

En los países donde las normas constitucionales para los cambios de gobierno fueron respetadas, como Colombia, Venezuela y México, los planes se adecuaron a los ciclos electorales. Cada gobierno elaboró planes que explicitaron objetivos económicos y sociales de cada administración.

Sin embargo, surgieron problemas para su implementación desde varios frentes. El primero fue el del cambio de los parámetros sobre los que se basaban las

14. Ídem.

proyecciones y metas del plan. Este elemento fue especialmente fuerte en Venezuela, por la fuerte oscilación de los precios del petróleo. Pero la inestabilidad de los precios de los productos primarios, que constituían – y aún constituyen – una proporción tan importante de sus exportaciones, afectó en mayor o menor medida a todos los países latinoamericanos.

A ello se agregaron otros factores. Uno de ellos fue la aleatoriedad de las corrientes de financiamiento externo. Las condicionalidades de las instituciones financieras internacionales¹⁵ siguieron siendo fuertes y el financiamiento siguió estando ligado básicamente a proyectos. También conspiraron contra las proyecciones y metas de los planes las debilidades de las políticas fiscales, la precariedad de los mercados financieros privados y la inestabilidad de precios.

Un segundo frente de dificultades para la ejecución de los planes procedía de las reacciones de los distintos agentes involucrados por los efectos de las medidas requeridas para implementarlos. Se hacía presente la reacción negativa de aquellos que se veían afectados por ellas y de aquellos que no veían cumplidas sus expectativas de recibir beneficios por su aplicación. Estas respuestas negativas se planteaban en torno a medidas específicas, pero, a menudo, se estructuraban como oposición a las orientaciones generales. La ausencia de las complejas dimensiones de economía política que involucra ejecutar un plan o, en general, cualquier medida de política económica, fue una debilidad que ha dado lugar a una serie de reformulaciones conceptuales y metodológicas de la planificación.¹⁶

Un tercer orden de factores que obstaculizaron la implementación de los planes surgió de las prácticas administrativas de los gobiernos. Estas se caracterizaron por la independencia de los ministerios y las instituciones públicas que defendían celosamente su autonomía. Las parcelas de poder burocrático reaccionaban negativamente ante los intentos de modificar objetivos, racionalidades y prácticas que pudieran amenazar su capacidad de decidir sobre los asuntos que estaban a su cargo, particularmente cuando se trataba de los recursos financieros o humanos.

Para contrarrestar este factor, en muchos países se le otorgó la más alta jerarquía a la cabeza del sistema de planificación en el país. Esta dependía directamente de la Presidencia de la República. Fue el caso del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en Colombia, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan) en Venezuela, de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) en Chile, del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) en Argentina y de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (Ofiplan) en Costa Rica. Los titulares de estas instituciones eran asesores directos de los jefes

15. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

16. LIRA, 2006.

de Estado. El problema subsistió, y la preponderancia de las oficinas y organismos rectores de la planificación logró ser mayor en aquellos casos en que los presidentes dieron personalmente respaldo a la planificación, como en el caso de Carlos Lleras en Colombia y Luis Echeverría en México.

Dentro de este tercer conjunto de factores negativos deben destacarse las prácticas presupuestarias. La elaboración y las decisiones de presupuestos tienen de por sí suficiente complejidad y siguen procedimientos normalmente avalados por larga tradición. No era fácil que las instituciones públicas admitieran la aplicación de nuevos criterios, particularmente si estos redundaban en menores recursos asignados. Estos criterios se fundamentaban en la consistencia global y la proyección nacional de las distintas actividades y podían entrar en colisión con intereses particulares de sectores sociales, regionales y productivos. En tal caso, se argumentaba para demostrar su legitimidad aunque contradijeran los propósitos del plan. El resultado más frecuente fue que la elaboración de los presupuestos se mantuvo alejada de los sistemas de planificación a pesar de las leyes y normas que establecían que debía haber coordinación y consistencia entre presupuestos y planes.

Una debilidad general de los planes de este periodo fue el tratamiento del largo plazo. Aún en los casos en que se elaboraron planes más largos (diez años), la visión objetivo fue tratada fundamentalmente como un conjunto de objetivos y resultados de proyecciones, sin que se construyera una visión integrada de las aspiraciones de los ciudadanos de un país en las distintas dimensiones del desarrollo económico y social. Estas aspiraciones sólo fueron convocadas para dar sustento social y legitimidad a los planes. Es cierto que los estudios de previsión y prospectiva no estaban desarrollados, como lo fueron en las últimas tres décadas.¹⁷ Pero, independientemente de la explicación que tenga, fue sin duda una debilidad – o una potencialidad no explotada – de los procesos de planificación de esa época.

2 LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA – PRIMERA PARTE 1958-1978

Colombia es un país con antiguos antecedentes de planificación gubernamental. En 1945 una reforma constitucional estableció que el Congreso debía contar con planes y programas para orientar las decisiones sobre inversión pública y medidas para promover actividades económicas. En 1950, el Banco Mundial publicó un informe titulado “The basis of a development programme for Colombia”, que contenía un estudio de la economía en su conjunto y recomendaba medidas de política económica en distintas áreas las cuales influyeron en decisiones fiscales y administrativas del gobierno.¹⁸

17. MEDINA VÁSQUEZ, 2000.

18. URRUTIA, 1986, p. 60.

Sin embargo, el sistema de planificación nacional de Colombia se institucionaliza y comienza a operar en 1958, una vez superada la intervención militar en el gobierno y establecido el Frente Nacional.¹⁹ Durante las dos décadas siguientes y hasta 1980, el crecimiento económico colombiano fue dinámico, con una tasa superior al 5,5% promedio anual.²⁰ Las tasas anuales fluctuaron de acuerdo con el estado de la demanda de los pocos productos primarios que dominaban las exportaciones y particularmente con los precios del café. La industria creció persistentemente por encima del PIB hasta mediados de los años 1970. La inflación fue relativamente alta durante todo este periodo. Con excepción de algunos años a fines de los 1970, el índice de precios al consumidor registró habitualmente variaciones anuales superiores al 15%, llegando hasta el 29,8% en 1979.

2.1 El marco institucional y el Plan de 1962

El marco institucional del sistema de planificación estaba encabezado por dos organismos. El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, presidido por el Presidente de la República y compuesto por ministros y altas autoridades económicas, adoptaba decisiones a propuesta del Departamento Nacional de Planeación, organismo asesor del presidente y dependiente directamente de él. Ambas instituciones se han mantenido vigentes desde 1958 hasta ahora, con pocas alteraciones, entre las que se destacan las contenidas en las reformas constitucionales de 1966 y 1991 que elevaron el estatus político de la planificación nacional.

Una vez organizado, el DNP se abocó a elaborar un plan con la asesoría de la Cepal. En enero de 1962, fue presentado al Comité de Expertos de la Alianza para el Progreso, organismo que lo aprobó abriendo las puertas al financiamiento internacional. El plan contenía un modelo formal de planificación macroeconómica, con proyecciones econométricas para las principales variables agregadas de la contabilidad nacional y coeficientes claves como la relación capital-producto. De acuerdo a las metas de alto crecimiento planteadas, se calcularan las brechas de ahorro y divisas.

El plan, sin embargo, no fue utilizado en el diseño de la política económica. Al poco tiempo de su publicación, se generalizó la opinión que sus metas eran poco realistas. Sin embargo, en el contexto internacional de entonces, tuvo un papel clave para la obtención de financiamiento externo. Una de las razones de que el plan tuviera poca influencia en las decisiones económicas oficiales fue el conflicto de atribuciones entre el Consejo Nacional de Política Económica y el propio DNP, el cual no quedaría definitivamente zanjado hasta el cambio de Administración en 1966.

19. Se denominó Frente Nacional el acuerdo entre los dos principales partidos políticos mediante el cual compartieron el poder durante 16 años evitando la violencia entre sus partidarios.

20. (GONZÁLEZ, 1990, p. 61). De acuerdo a las cifras del Celade, la población creció a tasas cercanas al 3% entre 1955 y 1965, bajando a 2,3% entre 1970 y 1980 (CELADE, 2007).

2.2 El despliegue del Sistema de Planificación Nacional y el enfoque de proyectos

El presidente Carlos Lleras dio mucha importancia a la planificación y durante su mandato se produjo el verdadero despegue del sistema de planificación en Colombia. Introdujo el concepto de planificación en la Constitución estableciendo que el gobierno debía presentar un plan al Congreso y que el presupuesto anual debía asumir las prioridades contenidas en dicho plan. El jefe del DNP tiene rango de ministro y participa del gabinete, pero sin grandes responsabilidades en la ejecución de los programas. Es el asesor económico del presidente, función que ejerció frecuentemente en la práctica, reuniéndose con él para decidir sobre los temas por tratar en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Compes). Este era presidido por el presidente, participaban los ministros encargados de materias económicas y las máximas autoridades del área y tomaba decisiones basadas en los documentos presentados por el DNP. A partir del gobierno de Carlos Lleras, sus reuniones fueron normalmente semanales.

El DNP asumió también la responsabilidad de la elaboración del presupuesto de inversión del gobierno central, de aprobar las solicitudes de endeudamiento externo de las entidades del sector público, de regular los precios de los servicios públicos y manejar un fondo para estudios de factibilidad de proyectos de inversión públicos y privados. El jefe del DNP era miembro de las principales instancias de política económica, incluyendo la Junta Monetaria, el Consejo Directivo de Comercio Exterior y numerosas juntas directivas de entidades públicas.

El gobierno de Carlos Lleras, sin embargo, no produjo un plan macroeconómico. El plan presentado al fin de su administración era más bien un conjunto de proyectos prioritarios que había elaborado el DNP. Siguiendo las recomendaciones de Albert Waterston, funcionario del Banco Mundial²¹, se pasó de un enfoque que enfatizaba la coherencia macroeconómica, mediante el uso de modelos que compatibilizaban las variaciones de las variables agregadas, a un enfoque más macroeconómico, que enfatizaba la planificación de la inversión pública sobre la base de elaboración de proyectos de inversión.²²

Este enfoque cumplía mucho mejor los requisitos del Banco Mundial y otras instituciones de crédito internacional, lo cual adquirió especial importancia a raíz de la crisis cambiaria que se registró a fines de 1966. Sin reservas, el Banco de la República no podía obtener financiamiento externo pues éste estaba condicionado a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que exigía una devaluación del peso del 50%. En su lugar, el presidente Lleras estableció un estricto control cambiario, un ajustado presupuesto para la concesión de licencias

21. WATERSTON, 1966.

22. URRUTIA, 1986, p. 68.

de importación e inició un sistema de devaluación gradual. Cuando el FMI, el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional (Usaid) del gobierno norteamericano aceptaron la devaluación gradual, el objetivo central del DNP consistió en la elaboración de proyectos que generaran divisas.

El crédito externo representó una parte importante de la inversión pública durante los años 1960 y 1970 en Colombia (URRUTIA, 1986, p. 84-85).²³ Como las instituciones financieras internacionales exigían una contraparte de fondos nacionales para los proyectos que respaldaban, en la asignación de estos fondos se otorgaba prioridad a los proyectos atractivos para las entidades financiadoras, influyendo en el proceso de planificación del sector público. Los proyectos que eran más atractivos para estas entidades eran los de gran magnitud y correspondían a sectores con metodologías de análisis costo-beneficio bien desarrolladas. Por ello, existió un sesgo a favor de grandes proyectos de ingeniería, como el sector eléctrico, las carreteras, los aeropuertos, los grandes sistemas de riego. En cambio, el sesgo era contrario para inversiones más dispersas en áreas como la salud, nutrición o mejoras rurales.

El DNP debía aprobar caso a caso, junto con el Ministerio de Hacienda, cada solicitud de endeudamiento externo. El control de cambios aseguraba que ningún prestamista pasara por alto esa aprobación. El control sobre la inversión pública fue lo suficientemente fuerte como para evitar el endeudamiento excesivo, cuando a fines de los años 1970 la banca privada prestó indiscriminadamente a otros países de América Latina.

2.3 Planificación enfocada en las políticas económicas

El cambio de administración en 1970 dio origen a un nuevo plan, centrado en los problemas urbanos y en políticas destinadas a reducir el desempleo. Este enfoque era distinto al del gobierno anterior, que había impulsado la reforma agraria y la inversión pública en proyectos rurales. Se denominó el Plan de las Cuatro Estrategias pues, a la estrategia básica centrada en las inversiones masivas en la construcción de vivienda urbana, se le sumó una destinada a la promoción de las exportaciones, otra para el aumento de la productividad agrícola y una cuarta orientada a redistribuir el ingreso mediante la tributación progresiva y el gasto social. La segunda estrategia intentaba evitar el estrangulamiento externo, la tercera el excesivo sesgo urbano del plan y la cuarta la concentración del ingreso.²⁴

Las políticas para dinamizar la construcción de viviendas urbanas incluyeron una innovación financiera que tuvo gran impacto. Se creó un instrumento reajutable, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (Upac), que gozaba de corrección

23. Idem, p. 84 y 85.

24. Véase el Prólogo de Roberto Arenas, jefe del Departamento Nacional de Planeación, al texto del Plan en DNP (1972).

monetaria exenta de impuestos, beneficio que no disponían otros instrumentos de captación de ahorros. En el ámbito de la promoción de exportaciones, se usó la devaluación gradual para producir una devaluación efectiva del peso, beneficiando al conjunto de la producción exportable.

Entre 1970 y 1974, el número de metros cuadrados construidos por el sector privado aumentó en 40%, la tasa de desocupación en las ciudades registró una baja y el crecimiento del PIB se aceleró promedió 6,5% en el cuatrienio 1971-1974. Sin embargo, la tasa de inflación se incrementó, el déficit fiscal se acentuó y la oferta monetaria también se expandió, por facilidades crediticias a sectores distintos de la construcción que no aceptaron que se asignara la mayor parte de los ahorros a la vivienda.

El cambio de administración en 1974 adoptó un nuevo plan, denominado Para Cerrar la Brecha, que establecía de forma clara las políticas que seguiría el gobierno. El presidente López Michelsen era crítico del proteccionismo industrial y proponía una estrategia de desarrollo que favoreciera al sector agrícola y a los pobres de zonas urbanas y rurales. El plan se propuso realizar una reforma tributaria para lograr una mayor equidad y eliminar el déficit fiscal inflacionario, reorientar el gasto público hacia proyectos que beneficiaran al 50% de los más pobres de la población, continuar la promoción de las exportaciones, limitar el endeudamiento externo en épocas de bonanza y liberalizar el sector financiero para crear incentivos al ahorro y disminuir la demanda de crédito del Banco de la República.

Las decisiones de política económica siguieron los lineamientos contenidos en el plan. El DNP jugó un rol central en la elaboración de políticas desde el ámbito financiero hasta las sectoriales. Participó también con el Ministerio de Desarrollo en la negociación con el sector privado de planes de industrias específicas en que se acordaban los niveles de inversión requerida, la autorización para la importación de maquinaria y la contratación de crédito externo, estructura arancelaria y políticas de precios. En política energética, propició medidas para disminuir barreras a la inversión extranjera en la explotación de los recursos petroleros y del carbón. A menudo sus propuestas políticas fueron impopulares, como los ajustes en los precios de la energía o los límites a elevación del salario mínimo.

2.4 Virtudes y defectos

En la experiencia colombiana de ese periodo, el jefe del DNP no era visto como un ministro más, sino como el encargado de los asuntos económicos del presidente. Sus recomendaciones debían estar siempre en el contexto de las prioridades establecidas por el jefe de Estado. Eso le permitió dar coherencia a las políticas de gobiernos caracterizados por la independencia de los ministerios y entidades públicas celosas de su autonomía.

Al revisar la experiencia de esos años, Miguel Urrutia (jefe del DNP en 1974 y ministro de Minas y Energía en 1978) plantea la siguiente reflexión:

La experiencia colombiana de planificación económica parece indicar que el tipo de planificación macroeconómica que... recomiendan las comisiones regionales de Naciones Unidas, no tiene una influencia real en la política económica de los gobiernos. Por el contrario, parecería que una entidad planificadora dedicada a formular una serie consistente de políticas económicas para el logro de los objetivos políticos de un gobierno podría mejorar el desempeño de la economía.

Un plan nacional que especifique el manejo de las distintas políticas (monetaria, cambiaria, fiscal, de gasto público, de precios y tarifas) para el logro de una serie de objetivos para los cuales existe un consenso político en el gobierno garantizaría un manejo coherente de la economía, eliminando así la mala asignación de recursos y proporcionándole al sector privado directrices claras en cuanto a lo que puede esperar del gobierno.²⁵

El mismo autor reconoce que el enfoque adoptado por el DNP en esos años, centrado en las políticas económicas y en los proyectos de inversión, tuvo como precio la ausencia del análisis de largo plazo. Ninguna entidad pública se ocupó del largo plazo.

El hecho de que los gobiernos duraran cuatro años y cada gobierno formulara un nuevo plan hizo más crítico este hecho. La carencia de una perspectiva más larga afectó también los consensos necesarios en torno a las políticas adoptadas. La impresión que la política del gobierno era muy inestable y cambiante era bastante común, aunque diversos estudios señalan que hubo bastante continuidad. Las políticas monetaria, fiscal y de comercio exterior sólo cambiaron marginalmente y principalmente para adaptarlas a circunstancias internacionales. Los cambios de plan no significaron cambios en las concepciones del desarrollo de los distintos gobiernos.

Sin embargo, tales concepciones tampoco fueron contrastadas con el análisis de los problemas y oportunidades de la economía al largo plazo, ni con los fenómenos sociales que se fueron registrando y que incidirían tan fuertemente en décadas posteriores.

3 LA PLANIFICACIÓN EN CHILE – PRIMERA PARTE 1950-1973

3.1 Los orígenes de la planificación en Chile

La planificación económica y social aparece en Chile como una aspiración de amplios sectores intelectuales y políticos hacia fines de los años 1930. La crisis internacional, iniciada en 1929, tuvo efectos negativos de tal magnitud que

25. URRUTIA, 1986, p. 80 y 81.

desarticularon el modelo primario exportador que había imperado desde hacia un siglo, permitiéndole al país etapas de rápido crecimiento, particularmente en los periodos de auge del salitre. Se produjo un verdadero colapso en el comercio exterior²⁶ con consecuencias devastadoras para la ocupación, la producción y las finanzas, generándose un periodo de intensa inestabilidad social y política.²⁷

A pesar de la recuperación de la producción y de la actividad económica interna entre 1933 y 1938, en ese año se impuso en las elecciones una fuerza política, el Frente Popular, que representaba a sectores de centro y de izquierda que buscaban nuevas alternativas para el desarrollo del país. Persistía una fuerte restricción en la disponibilidad de divisas y en la capacidad para importar y cobraron creciente importancia en las políticas destinadas a expandir la producción industrial, agrícola, energética y en la construcción de infraestructura de transporte y telecomunicaciones.

En marzo de 1939, el gobierno del Frente Popular propone al Congreso una ley, aprobada un mes más tarde, que crea la Corporación de Fomento de la Producción Nacional (Corfo) cuya tarea fundamental era:

Formular un plan general de fomento de la producción, destinado a elevar el nivel de vida de la población, mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción, y a mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales.²⁸

La Corfo asumiría un papel de liderazgo en la transformación de la estructura y funcionamiento de la economía chilena. Sus actividades otorgarían al Estado chileno un rol muy activo en el desarrollo económico y social del país. Corfo, en sus primeros años, impulsó planes, realizó estudios, creó empresas y estableció formas de financiamiento que contribuyeron, decisivamente, al desarrollo de la industria manufacturera, al sector agropecuario y a la producción de energía, sin descuidar del fomento al comercio, del transporte, del turismo, de la construcción de viviendas y de la forestación.

En forma paralela, pero particularmente a partir de los años 1950, la Corfo desarrolló el instrumental que le permitiera pasar de la formulación de planes sectoriales a la elaboración de planes integrales de desarrollo de mediano y largo plazo. Se creó el Departamento de Planificación y Estudios para integrar las distintas iniciativas de planificación sectorial y las investigaciones emprendidas hasta entonces y responder así a las demandas de las instituciones financieras internacionales.

El Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes, aprobado para el periodo 1954-1961, es el primer plan con una visión más sistémica de la economía nacional.

26. Las exportaciones cayeron un 88% entre 1929 y 1932 (desde 2.294 hasta 282 millones de pesos oro). Las importaciones lo hicieron en un 87% (desde 1.620 hasta 214 millones) entre los mismos años (ORTEGA MARTÍNEZ, 1989, p. 13).

27. Entre julio de 1931 y diciembre de 1932 se sucedieron siete gobiernos distintos.

28. ORTEGA MARTÍNEZ, 1989.

Su propósito fue enfrentar el atraso de la agricultura, que representaba un factor regresivo para el desarrollo económico del país, definiendo cuatro metas básicas.

1. El crecimiento de la producción (4,5% promedio anual) debía casi triplicar la tasa del decenio anterior (1,6%) mejorando el consumo alimenticio de la población.
2. La sustitución de las importaciones de alimentos (trigo, aceite, carne, leche, azúcar) y el incremento de las exportaciones (frutas, hortalizas, legumbres, madera) equilibraría la balanza de pagos del sector.
3. El aumento de la productividad proporcionaría mayor ingreso y elevaría el nivel de vida de los campesinos.
4. La mayor demanda de bienes y servicios del mundo rural contribuiría a un desarrollo económico más dinámico y equilibrado.

La definición de estas metas muestra que la acción de la Corfo pretendía ir más allá de objetivos meramente sectoriales. El alivio de la balanza de pagos incidiría en reducir la escasez de divisas, factor que estaba inhibiendo el crecimiento de la producción en general y particularmente de la industria manufacturera. La elevación de los ingresos y el consumo de la población agrícola ampliaría el mercado interno favoreciendo a la manufactura nacional. Una agricultura más productiva y eficiente aliviaría el fenómeno de la migración a las ciudades y los problemas creados por el rápido crecimiento de la población urbana.

La ejecución de este plan se vio frustrada fundamentalmente por la aceleración inflacionaria que se produjo entre 1952 y 1955. Este último año, alcanzó a 86% y el gobierno decidió aplicar un programa ortodoxo de estabilización con recortes fiscales que dejaron sin financiamiento las iniciativas que requería el plan. Los recursos externos tampoco estuvieron disponibles porque el Banco Mundial, aunque aprobó el plan, lo condicionó a metas presupuestarias y de inflación que no se cumplieron.

El Departamento de Planificación de la Corfo siguió trabajando en los estudios necesarios para elaborar el Plan Nacional que se le había encomendado en su fundación. En 1957, estuvo en condiciones de editar un primer compendio de cuentas nacionales de Chile que abarcó el periodo 1940-1954. Tres años más tarde aparecería un nuevo cálculo para las cuentas del periodo 1950-1960, esta vez de acuerdo a la metodología recomendada por la Oficina de Estadística de Naciones Unidas.

3.2 El Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970 y la Oficina de Planificación Nacional

Las capacidades de análisis, diagnóstico y proyecciones desarrollados en este ámbito posibilitaron la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Económico para el periodo 1961-1970, aprobado por el consejo de la Corfo y a principios de 1961. El gobierno del presidente Alessandri (1958-1964) atribuyó gran importancia a la estabilización de precios como condición básica para estimular la inversión privada. El programa de estabilización se propuso eliminar el financiamiento inflacionario del déficit fiscal, fijó el tipo cambio nominal, relajó algunas restricciones a las importaciones cuyo aumento fue financiado con créditos externos al gobierno.²⁹

Este Programa Nacional de Desarrollo Económico se funda en un diagnóstico que atribuye a la economía chilena dos características básicas: lento crecimiento e inestabilidad. El lento crecimiento aparece asociado a bajas tasas de ahorro e inversión y la inestabilidad a la naturaleza de su comercio exterior, a las rigideces de la política fiscal y a la debilidad de la política monetaria.

El texto no aborda estas dos últimas políticas y sólo señala su importancia y la necesidad de ampliar la base tributaria. En relación al comercio exterior, señala que el proceso de sustitución de importaciones se encuentra virtualmente agotado y que debe privilegiarse una política de exportación de productos agropecuarios e industriales, tema que retoma en los programas sectoriales agrícolas e industriales que integran el Programa Nacional.

Superar el lento crecimiento y las bajas tasa de inversión aparece como las preocupaciones centrales del programa. Las metas implican duplicar el crecimiento anual del producto per cápita, desde 1,5%, en las dos décadas anteriores a 3% en el periodo del programa. Con un crecimiento de la población estimado en 2,5% anual, el incremento promedio de la actividad económica en su conjunto alcanza a 5,5% por año. La inversión, por su parte, debería crecer a una tasa promedio anual de 9%, de manera que la tasa en relación al producto se elevara del 13% al 18%. El incremento anual del consumo coherente con esas metas es de 2% per cápita y 4,4% total.

Establecidas las metas de crecimiento, producción, consumo e inversión, el Programa Nacional incluye programas sectoriales para la agricultura, industria, viviendas y transporte, luego estima necesidades de inversión en la minería, energía, edificación no habitacional, comunicaciones y servicios urbanos, proyecta la balanza de pagos, analiza los requerimientos financieros y enumera una serie de políticas económicas necesarias para ejecutarlo. Trabajos posteriores abundaron en explicitar los programas sectoriales.

29. FFRENCH-DAVIS, 1999, p. 21.

Llama la atención que no abordara temas sociales de tal importancia como la educación y la salud. La Carta de Punta del Este incluiría compromisos explícitos en estas áreas sólo meses después de su aprobación. Sin embargo, no hubo ningún nuevo programa o plan nacional para incluir estas dimensiones sociales. Este hecho parece estar ligado a la suerte que siguió la ejecución del programa.

Durante los primeros dos años, 1961-1962, se lograron resultados cercanos a los propuestos. El producto, el consumo y la inversión crecieron de forma muy cercana a lo programado. No ocurrió lo mismo con el ahorro interno y las exportaciones mientras las importaciones excedían largamente lo presupuestado. Los desequilibrios crecientes en la balanza de pagos alcanzaron tal magnitud que superaron las posibilidades de financiamiento externo y las reservas internacionales se agotaron.

En medio de una crisis cambiaria, fue necesario devaluar – el tipo de cambio nominal había estado fijo por más de tres años –, se incrementaron las restricciones a las importaciones y la inflación volvió a acelerarse. El Programa Nacional de Desarrollo Económico se vio atrapado en una dinámica de crisis de la cual no consiguió salir.

El gobierno del presidente Frei Montalva, que se inició a fines de 1964, creó una Oficina de Planificación que dependía de la Presidencia de la República que prestaba asesoría económica al presidente y funcionaba con el apoyo del Departamento de Planificación y Estudios de la Corfo. Diseñó un exitoso programa de política económica que logró disminuir la inflación y elevar el crecimiento en 1965 y 1966. Este programa utilizó diversos instrumentos de política monetaria y cambiaria y un control de precios dirigido a una reducción gradual de la inflación de acuerdo a estimaciones de las presiones de costos.

En 1967, se promulgó la ley que transformó esta oficina de planificación de la presidencia en la Odeplan, un organismo de servicio público descentralizado, con patrimonio propio y dependencia directa del Presidente de la República a quien asesora. Su responsabilidad central era la planificación a nivel nacional y regional; como también la formulación de programas, evaluación de proyectos y la coordinación de las políticas públicas. La ley, además, facultó a su director crear Oficinas Regionales de Planificación y la Corfo traspasó a la Odeplan su Subdirección de Planificación Regional. Este traspaso institucional le permitió a Odeplan avanzar en la formulación de políticas públicas de desarrollo regional y contribuir al reordenamiento y homogeneización, dentro del sector público, de la organización territorial del país y su división en regiones.

Los planes de desarrollo regional eran de carácter indicativo, identificaban objetivos para el desarrollo de cada región y establecían prioridades regionales, a través de la definición de sus polos de crecimiento. Proponía los organismos regionales que desarrollarían las tareas de coordinación y de ejecución, como

también estatutos especiales para ciertas regiones. Este periodo estuvo marcado por un esfuerzo por regionalizar el desarrollo productivo a nivel sectorial que había impulsado Corfo desde las décadas anteriores.

Estos planes indicativos lograron instalar un debate sobre el desarrollo nacional y, muy particularmente, sobre el papel que le cabía a las regiones en ese desarrollo. Se creó una institucionalidad regional, integrada al sistema nacional de planificación, con Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac) dependientes del intendente regional.

3.3 La planificación en los años 1970

La planificación económica y social adquirió un rol más relevante y comprensivo, en 1970, con el gobierno de la Unidad Popular. Era concebida como un instrumento privilegiado para la realización del programa de transformación política, económica y social que impulsaba la Unidad Popular. Pretendía dar coherencia y racionalidad al quehacer gubernamental, el cual ampliaría su rol como productor y regulador reemplazando, en ciertos ámbitos, las funciones que cumplía el mercado y la iniciativa privada. El plan sexenal para el periodo 1971-1976 se proponía cambiar el modelo de desarrollo dependiente y concentrador que caracterizaba el desarrollo del país. La visión de futuro implícita era el de una sociedad dinámica que satisface equitativamente las necesidades de toda la población, cuyo crecimiento económico se basa en el uso cada vez más pleno de su capacidad productiva y ha excluido factores que concentran la riqueza y restan independencia frente al capital extranjero.

Sus objetivos se centraban en lograr mayor independencia económica nacional, mejor distribución de ingreso, reestructurar el aparato productivo, incrementar la tasa de empleo de la población, elevar la inversión, ampliar el área de propiedad social y mantener un crecimiento sostenido. El plan incorporaba objetivos políticos de gran impacto como la nacionalización del cobre, del salitre y del hierro y la formación de un área de propiedad social que incluía no sólo las empresas que ya eran públicas, sino también media centena de empresas que en ese momento eran monopolios privados o gozaban de un poder casi monopólico en sus respectivos mercados. Las metas eran ambiciosas pues se postula una tasa de crecimiento promedio del 7% anual, y para el sexenio, un aumento de la población activa del 30% al 36% de la población, e incrementos de 92% de la construcción, 60% de la minería, 52% de la industria de alimentos y 57% de los servicios públicos de educación y salud.³⁰

Este diseño global fue acompañado con planes anuales – estos se llegan a publicar en 1971 y 1972 – y con una planificación sectorial de aquellas actividades que se consideran estratégicas – especialmente en la minería y la agricultura.

30. MARTNER, 1972, p. 225.

Simultáneamente se elaboran 12 planes regionales de desarrollo, según la división territorial, tanto de mediano como de corto plazo. Los planes regionales consideraron algunas proyecciones, pero por sobre todo son paquetes de proyectos de inversión pública para cada región. Además, el Odeplan de la época, preparó una reforma global en la estructura y operación del sector público.

En este periodo se introdujo la técnica de “presupuesto por programas” que vinculaba el proceso presupuestario al sistema de planificación, pasando este último a ser parte de la asignación de recursos públicos y de la evaluación de su implementación.³¹ Existiendo una tradición de control fiscal y financiero del presupuesto por parte de la dirección de presupuestos y otro de control de las empresas públicas por parte de Corfo, Odeplan pasó a ser parte de este sistema, fortaleciendo así su capacidad para ejercer un estilo de planificación pública que considerara más efectivamente la etapa de monitoreo y evaluación.

El rol de coordinación de Odeplan era ejercido a través de la red de oficinas sectoriales de planificación que se crearon en la mayoría de los ministerios. Estas actuaban como contraparte en la definición, seguimiento y evaluación de los planes sectoriales. A su vez, cada ministerio tenía adscritas empresas y entidades descentralizadas que ejecutaban los planes y también formaban parte del sistema de planificación.

Entendiendo que las reformas que se buscaba impulsar no se impondrían por decreto, sino requerían el concurso de los actores que en ella participaban, se buscó también dar un carácter más participativo a la planificación. Por lo mismo, además de la red pública, se buscó incorporar a la comunidad organizada en los procesos de planificación de las actividades en que estaba involucrada. Entre otras se forma una comisión Odeplan – Central Única de Trabajadores (CUT), que adquirió especial importancia en la planificación de las empresas públicas.

Aunque existía la voluntad de consolidar un sistema de planificación gubernamental fuerte y complejo que se transformara en una efectiva herramienta de gobierno y potenciara los cambios económicos y sociales que se impulsaban, ese propósito se vio frustrado por los conflictos políticos y los desequilibrios económicos que surgieron en 1972. El esfuerzo por lograrlo encuentra un rápido y abrupto término el año 1973 con el golpe de Estado que termina con la experiencia de la “vía chilena al socialismo” e impone la lógica del mercado como antítesis a la de la planificación.

Si bien durante el régimen militar persiste Odeplan y no pierde relevancia política, este cambia de orientación y se especializa en el diseño de, especialmente, nuevos programas públicos y en la administración de lo que se denominó el Sistema Nacional de Inversiones.

31. Ídem, 1967.

4 LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA – PRIMERA PARTE 1960-1980³²

4.1 Entorno socio-económico prevaleciente el periodo 1960-1980

El inicio de la planificación en Venezuela coincide con el comienzo de una nueva fase histórica del país, marcada por el fin de una década de dictadura militar que concluyera en 1958. El nuevo gobierno, elegido democráticamente, dio inicio a lo que posteriormente se conocería como la IV República. Surge como producto de un proceso de concertación en el cual participaron activamente las fuerzas políticas mayoritarias (queda fuera el Partido Comunista), que firman el llamado Pacto de Punto Fijo y cuentan con el pleno respaldo del sector empresarial, el cual actúa en representación de la sociedad civil.

En ese entonces, Venezuela enfrentaba una seria contracción de la actividad productiva y una elevada tasa de desempleo, acompañadas por una crítica situación fiscal que impactaba negativamente el desarrollo de las principales políticas sociales: salud, educación y vivienda. Simultáneamente, se había acelerado el movimiento migratorio interno que provocaría un abandono del sector rural y situaría el nivel de urbanización del país muy por encima del promedio regional.

En el contexto de una gran inestabilidad política originado por tres golpes militares, la situación económica del país continuó deteriorándose, a tal punto, que en 1961 el gobierno se vio precisado a devaluar significativamente el signo monetario y a disminuir los sueldos y salarios devengados por los funcionarios al servicio del Estado, principal fuente generadora de empleo. Este quiebre económico abonó el camino para diversas situaciones de alteración del orden público y de violación del estado de derecho consagrado en la nueva Constitución adoptada ese año.

En ese clima, se creó la Cordiplan. Comenzó a ejercer sus funciones y elaboró un primer plan de desarrollo con políticas concertadas con el sector empresarial. Este plan se enmarcó en una estrategia de desarrollo fundamentada en la sustitución de importaciones, matizada por la extrema dependencia del país de la actividad petrolera. El desarrollo de este primer plan indicativo fue permanentemente interrumpido por la inestabilidad prevaleciente en el ámbito político, la cual se extendería a lo largo de la década de los años 1960 hasta el inicio de la de los 1970.

La economía venezolana pone en evidencia, durante esa década, su carácter dicotómico de la economía: la petrolera y la otra. Dentro de la economía no petrolera comienza a observarse la aparición de un incipiente sector industrial y un crecimiento más que proporcional del sector de los servicios.

Con la inesperada elevación de los precios del petróleo, verificada hacia fines de 1973 y el año siguiente, la dicotomía económica se potencia y el sector ter-

32. Colaboración de Juan Francisco Rojas Penso.

ciario se hipertrofia. El incremento del gasto fiscal estimula el consumo a niveles insospechados e, incluso, florecen actividades servicios generadoras de empleo desconocidas hasta entonces. Las cuentas externas del país comienzan a registrar cifras nunca imaginadas.

No obstante la prosperidad que aparentemente imperaba en país, germinaba la simiente de una crisis. Esta estallaría en 1982 y sería ocasionada no sólo por la caída experimentada por los precios del petróleo ese año, sino también por el desmesurado incremento de la deuda externa contraída en el quinquenio 1974-1979.

4.2 Institucionalidad responsable de la planificación

Casi con tres años de anticipación a que se alcanzara el acuerdo panamericano sobre la materia, mediante el Decreto Ley n° 492, del 30 de diciembre de 1958, el gobierno venezolano crea la Cordiplan. La oficina es concebida como una entidad auxiliar del Poder Ejecutivo, con la finalidad de adelantar todas aquellas tareas relacionadas con la planificación del desarrollo nacional, por lo que el decreto mencionado contempla, igualmente, las normas para el establecimiento para la creación de oficinas sectoriales y regionales de planificación y prestar asesoría en el diseño, ejecución y evolución de las políticas puestas en práctica para la consecución de los objetivos globales de desarrollo.

De la misma manera, le confiere autoridad para ejercer todas aquellas acciones requeridas para lograr la articulación y convergencia de planes y programas nacionales, regionales, estatales y municipales con lo cual, desde el comienzo, introduce los conceptos de la desconcentración y descentralización como elementos fundamentales para la actividad planificadora en el país. Por ello, la habilita a formular y proponer la creación de instituciones especializadas para la ejecución de planes en los distintos niveles en que se expresaría la planificación en Venezuela.

En torno a Cordiplan se conformó un sistema de planificación nacional encabezado por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros. Al responsable de Cordiplan le corresponde participar como asesor de esta máxima instancia gubernamental. En el seno del consejo, su actuación tiene como propósito la de coordinar, promover y orientar los planes adoptados para ser ejecutados en los corto, mediano y largo plazos.

Desde 1960, comienzan a crearse órganos gubernamentales para el desarrollo regional, no obstante que en el decreto de creación de Cordiplan en 1958 se introducían los conceptos relativos a la desconcentración y a la descentralización. Sólo en 1969 se dicta el Decreto n° 72, mediante el cual se determina el primer sistema de regiones en el país. En ese instrumento legal se contemplan los organismos e instrumentos de planificación regional que también de hecho, comienza a formar parte del sistema nacional de planificación. Para ese entonces se encontraban en

funcionamiento desde 1960, la Corporación Venezolana de Guayana (CVG); en 1963, el Consejo Zuliano de Planificación (Conzuplan) que más tarde, daría paso a la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (Corpozulia); en 1964, es creada la Corporación de Desarrollo de Los Andes (Corpoandes); un año después surge la Fundación para el Desarrollo Centro Occidental (Fudeco); posteriormente, son creadas las Corporaciones para la Región Central (Corpocentro) y para la Región Nororiental (Corporiente).

El estrato sectorial de sistema de planificación se formaliza en 1971, cuando en el marco del entonces vigente Reglamento del Estatuto Orgánico de los Ministerios es creado en cada despacho ejecutivo las oficinas o direcciones de planificación y presupuesto. Si bien las mismas no tenían vinculación funcional con Cordiplan, contaban, entre sus funciones, la de ejercer como órganos sectoriales de planificación en concordancia con los lineamientos emanados de esa instancia central.

Con base en la estructura basada en los estratos antes descritos se fueron estableciendo las interrelaciones entre las distintas dependencias oficiales, con miras a concederle viabilidad a los planes de desarrollo elaborados bajo la dirección de Cordiplan. A esos efectos, se fueron configurando distintas instancias a nivel de los gobiernos central y estadual que involucraban a representantes de las instituciones desde el nivel ministerial hasta el de direcciones de planificación y presupuesto tanto de los organismos centralizados como descentralizados de la administración pública. Las decisiones adoptadas a esos niveles eran complementadas con las prohibidas en las corporaciones de desarrollo.

Los sectores empresariales participaban en distintas instancias del sistema. Estos sectores habían sido privilegiados por la propia Constitución de la República adoptada en 1961, en cuyo artículo 98 contemplaba la protección de “[...] la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medida para planificar, racionalizar y fomentar la producción [...], a fin de impulsar el desarrollo del país”. Quedaba, entonces, claramente determinado el rol protagónico que desempeñaría el sector empresarial en la economía nacional al colocar en un segundo plano la acción planificadora del Estado.

4.3 Descripción de los planes aprobados

La Cordiplan inició sus actividades cuando el país se encontraba inmerso en un contexto convulsionado derivado, por un lado, los acontecimientos políticos que recién daban paso a la reinstalación del sistema democrático representativo y, por el otro, la profunda crisis económica cuyas mayores manifestaciones de hacían notorias en los índices de desempleo prevalecientes y en el ámbito fiscal. Ante la necesidad de generar las condiciones propicias para la recuperación económica que permitiese gestar una base de sustentación social al sistema emergente, el gobierno convocó no sólo a las organizaciones políticas actuantes, sino que también a los sectores privados de la economía, empresarios y trabajadores.

De los cuatro planes de desarrollo diseñados en el lapso 1959-1974. Es en el primero que cada uno de ellos respondió, en la práctica, a programas de gobierno correspondientes a los periodos gubernamentales que se sucedieron en esos primeros 15 años de vigencia de la democracia representativa, afectando su continuidad en el tiempo. Por atraparlos los planes, respondieron al modelo de planificación indicativa, aunque sesgados como resultado de la consolidación de la concertación pública-privada.

Como ocurría desde comienzos del siglo XX, el gran dinamizador de la economía era la actividad petrolera. Por tanto, el modelo de desarrollo fundamentado en la sustitución de importaciones estaba profundamente condicionado por la evolución de los precios de exportación del petróleo crudo y la limitada cantidad de derivados que entonces se colocaban en los mercados foráneos. Ante la imposibilidad de prever las fluctuaciones de esos precios, el proceso planificador adquirió un alto contenido de incertidumbre. La viabilidad del modelo de desarrollo requería de una creciente cantidad de recursos financieros cuyo origen radicaba con exclusividad en los excedentes que podían generarse con la explotación y comercialización de los hidrocarburos.

Los límites que imponía la concertación público-privada y la incertidumbre que afectaba variables financieras claves para las estimaciones de los planes le confirió a éstos y a todo el sistema de planificación una gran fragilidad. Los supuestos quedaban, a menudo, desfasados frente a las fluctuaciones inesperadas de los precios del petróleo y de sus derivados. Esto contribuyó a restar capacidad de constituirse en un eficaz instrumento de gobierno y reducir la influencia que la planificación estaba llamada a jugar en las decisiones de políticas de desarrollo.

4.4 Cambios institucionales

Durante el lapso 1960-1980 son pocos los cambios que se operan en materia de planificación, no así en la estructura funcional del Estado, en especial, en el ámbito de la administración central. En efecto, a partir de 1974, y como consecuencia del súbito incremento de recursos originados por la escalada de los precios petroleros, surgieron diversas entidades destinadas a canalizar los excedentes generados por esa vía.

Entre las entidades creadas, la que rigurosamente debió haber influido en el sistema de planificación debió haber sido el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), cuyo objetivo era, como su nombre lo indicaba, orientar los recursos financieros hacia los proyectos determinados como prioritarios en el Plan de la Nación, vigente para la época. Adicionalmente, como producto de las nacionalizaciones de las actividades petroleras y mineras acaecidas, en su orden, en 1976 y 1977, emerge la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (entonces Petroven hoy PDVSA) y se refuerzan las actividades de la CVG, la cual asume la coordinación de la totalidad de las actividades relacionadas con la minería.

El surgimiento de estas instituciones vinieron a introducir un sesgo adicional al proceso de planificación nacional en detrimento de las facultades de Cordiplan, sobre todo, cuando comenzó a hacerse más que evidente el desarrollo de un sistema propio de planificación de naturaleza corporativo que progresivamente se distanciaba, y cada vez más, de los grandes lineamientos contenidos en el Plan de la Nación. De esta manera, emergió no uno, sino dos sistemas que actuaban en paralelo al sistema central.

Inicialmente, en 1974, la Cordiplan había comenzado a administrar el denominado V Plan de la Nación marcando una pauta inédita en el país, al serle conferido a su entonces jefe con el rango de Ministro de Estado, hecho que lo situó en la cabeza de la conducción económica del país.

Sin embargo, esta situación apenas si se sostendría por poco menos de tres años, cuando se produce la sustitución del titular de la oficina, cuya capacidad de liderazgo se mostró como muy limitada. Poco tiempo después es designado un nuevo jefe, quien recupera la significación del cargo, situación que se modificaría de nuevo una vez que fue sustituido. Ello pondría en evidencia que la trascendencia de la institución se jugaba en función de la impronta que le imprimiera el titular de la jefatura. La insignificancia de Cordiplan se prolongaría hasta 1989, cuando recuperara su papel estelar, paradójicamente, en momentos que se pone en marcha un plan de desarrollo de neto corte neoliberal.

Mientras ello sucedía con Cordiplan, las tareas más significativas en materia de planificación eran llevadas a cabo por el FIV, PDVSA y la CVG, poniendo en evidencia una gran descoordinación entre el resto de las dependencias públicas y, aún más, se pudieron verificar muchas de contradicciones entre las políticas instrumentadas por cada una de ellas. La institucionalidad de la planificación fue superada por la dinámica propia de la coyuntura que atravesó el país.

5 LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA – PRIMERA PARTE 1960-1980³³

5.1 Planificación e industrialización

Los inicios de la planificación en Argentina coincidieron con la expansión de la intervención estatal orientada al impulso del proceso de industrialización. Fue cuando la II Guerra Mundial llegaba a su fin que se adoptó una estrategia de desarrollo vinculada de forma más o menos orgánica a la promoción industrial. Las medidas de fomento industrial utilizadas abarcaron la intervención cambiaria, impositiva y crediticia del Estado, e irían consolidando un modelo de industrialización por sustitución de importaciones impulsado por la ampliación del mercado interno.

33. Colaboración de Martín Fiszbein.

En una mirada retrospectiva de largo plazo sobre la planificación económica, resaltan elementos de continuidad a pesar de la gran conflictividad e inestabilidad política de la sociedad argentina en la posguerra. Las políticas de gobiernos de distinto signo político tenían marcadas diferencias en el alcance, en los instrumentos de la intervención del Estado, en la posición con respecto a las demandas salariales, el rol del capital extranjero, pero todas las estrategias de desarrollo eran estrategias de desarrollo industrial.

El modelo industrial permitió algunos avances importantes a lo largo del tiempo. La economía había mostrado un patrón de fluctuaciones marcado por episodios de freno y aceleración. El crecimiento había sido persistentemente restringido por el balance de pagos, entre 1950 y 1963 sólo hubo dos años con superávit comercial y la tasa de crecimiento promedio fue inferior al 2,5%. En las fases de expansión aumentaban rápidamente las importaciones impulsadas por la demanda del pujante sector industrial y se generaban déficit en el balance comercial. La oferta de divisas dependía fundamentalmente de las exportaciones agropecuarias, y la producción del sector estaba relativamente estancada. En contraste, entre 1964 y 1974 la economía experimentó altas tasas de crecimiento (en promedio 4%) y saldos superavitarios en el sector externo (sólo hubo tres años en los que se registró déficit comercial). En esos años, las fases contractivas del ciclo estuvieron marcadas por desaceleraciones del ritmo de crecimiento pero no por reducciones del nivel de actividad.

La suavización de los ciclos coincidió con un proceso de transformación de la estructura productiva. Tanto la producción agropecuaria como la producción industrial crecieron de forma más acelerada: la primera, que había crecido a una tasa promedio inferior al 1,5% entre 1950 y 1963, creció a más de 3% entre 1964 y 1974; y la segunda paso de una tasa de crecimiento promedio del 3% a una tasa de casi 7% en esos mismos periodos. Como afirmaron Katz y Kosacoff, se trató “sin duda la etapa más exitosa del proceso de industrialización”.³⁴ Argentina empezaba a dejar atrás los ciclos de freno y aceleración como consecuencia de la maduración de inversiones desarrolladas durante el periodo sustitutivo. Sin embargo, justo cuando el proceso de cambio estructural empezaba a dar sus frutos, el golpe militar de 1976 emprendió un viaje en la política económica que cambiaría el rumbo del desarrollo económico.

5.2 Los comienzos de la planificación y el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969

Los primeros ensayos de planificación fueron los Planes Quinquenales durante los gobiernos de Perón. Luego de su derrocamiento la planificación estuvo en suspenso por algunos años, pero en 1958 se puso en funcionamiento la Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires, conducida por Aldo Ferrer, y en 1959 fue creado el

34. KATZ; KOSACOFF, 1989.

Consejo Federal de Inversiones (CFI), con la misión de asesorar a las provincias para la realización de proyectos de inversión y preparar planes regionales y sectoriales.

El Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), primer organismo público nacional dedicado formal e íntegramente a la planificación en Argentina, fue creado en agosto de 1961, siguiendo las recomendaciones de la Carta de Punta del Este, el documento fundacional de la Alianza para el Progreso. En el decreto de su creación se establecía que el Conade dependería directamente de la Presidencia de la Nación y se encargaría de coordinar los estudios necesarios para la elaboración de los programas de desarrollo y brindar asesoramiento para la acción de gobierno. Su estructura orgánica establecía como presidente el Ministro de Economía y se completaba con un vicepresidente, un secretario ejecutivo y siete consejeros.

En esos primeros años, la falta de un horizonte de largo plazo en la política económica, debida en buena medida a los condicionamientos que los militares impusieron a Arturo Frondizi y – luego de derrocar al presidente electo – al gobierno provisional de José María Guido, acotó las perspectivas de la planificación e hizo que las actividades del Conade se centraran en el asesoramiento en materia de inversiones públicas y políticas de corto-mediano plazo.

La situación cambió desde octubre de 1963, cuando asumió la presidencia Arturo Illía. El nuevo presidente electo encomendó la elaboración de un “Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969” al equipo de trabajo del Conade. Hasta entonces, el Conade había preparado algunos informes y trabajos en el área de planificación, especialmente a nivel sectorial y regional, pero ésta era la primera vez que se hacía cargo de preparar un plan de desarrollo a nivel nacional.

En la elaboración del plan se incorporaron algunos avances metodológicos bastante importantes, que fueron posibles gracias a la cooperación de los organismos de planificación con otras instituciones y al fortalecimiento de los cuadros técnicos y de investigación.³⁵ Desde sus primeros años, el Conade tuvo un perfil tecnocrático que marcaba un fuerte contraste con la experiencia de planificación de los Planes Quinquenales en la etapa peronista. A través de un convenio del Conade con la Cepal se formó un equipo de estudio sobre distribución del ingreso y cuentas nacionales (enfocado en el periodo 1950-1963).³⁶

Los documentos del plan de Conade (1965) tenían como punto de partida un diagnóstico sobre la evolución de la economía argentina entre 1950 y 1963. El estudio registraba una rápida expansión del sector industrial, un relativo estan-

35. CARRANZA, 1965; BERLINSKI; GONZÁLEZ; PANZONE; RAVINOVICH, 1965.

36. Además del equipo de estudio sobre distribución y cuentas nacionales se formó un equipo sobre Tributación, dirigido por Federico Herschel, a través de un programa conjunto de la Cepal, la OEA, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ambos equipos quedaron luego en el Conade. Entre 1963 y 1966 también se estableció un “Servicio de Asesoramiento sobre Desarrollo” de la Universidad de Harvard, dirigido por Richard D. Mallon.

camiento del sector agropecuario, y crisis periódicas en el balance de pagos que implicaban abruptas reversiones de las fases de crecimiento. Esa dinámica de la economía era explicada por la baja elasticidad de la oferta que caracterizaba a la producción agropecuaria y el predominio de la producción primaria en la composición de las exportaciones (en contraste con la de las importaciones).

El diagnóstico sugería las políticas que debían implementarse. Por un lado, se consideraba imperioso “flexibilizar” la oferta del sector agropecuario y diversificar las exportaciones. Por otro lado se proponía consolidar los proyectos de infraestructura y acelerar la industrialización en los sectores estratégicos (entre ellos siderurgia, petroquímica, química pesada, bienes de capital, papel y celulosa, automotores y tractores, energía eléctrica y combustibles y transportes). La nueva estrategia de desarrollo apuntaba a concentrar la inversión en sectores básicos para generar mayor dinamismo vía eslabonamientos e integración vertical de la industria, prestando especial atención a los ingresos y egresos de divisas generados por cada actividad.

En la segunda parte del plan se trazaban metas para el crecimiento del producto, el empleo y la distribución del ingreso, y se proponía impulsar mejora en los niveles de educación, salud pública y vivienda. También se discutían los instrumentos de política que debían utilizarse para alcanzar esos objetivos. Se contemplaba la promoción de distintos sectores a través del sistema crediticio, y se analizaba la relevancia de la política fiscal para alentar la inversión y la necesidad de austeridad para contener la inflación. La política cambiaria era vista como una herramienta fundamental para alentar las exportaciones, en particular, las no tradicionales y promover la radicación de capitales extranjeros.

A fines de 1965 fue presentada la versión final de ese primer “Plan Nacional de Desarrollo”, que sería considerado “el intento más serio y sistemático realizado en materia de planificación en el país” – según una expresión de Montuschi y Vazquez-Prebedo.³⁷ Su aprobación estaba aún pendiente cuando Illía fue derrocado por la autoproclamada Revolución Argentina y las autoridades del Conade fueron removidas de sus cargos.

5.3 La política económica a partir de 1966 y el Plan 1970-1974

Con la instauración del nuevo régimen militar en 1966 el Estado argentino adoptó rasgos fuertemente autoritarios. Por primera vez en la historia de Argentina las Fuerzas Armadas habían decidido tomar el poder político por un periodo de tiempo indeterminado, con un alto grado de cohesión interna. En esta nueva etapa la intervención del Estado estuvo marcada por la obsesión por la “Seguridad

37. MONTUSCHI; VAZQUEZ-PRESEDO, 1970, p. 94.

Nacional”. La planificación económica, que sufrió ese condicionamiento como todas las áreas de la política estatal, estuvo enmarcada en el despliegue de un complicado sistema burocrático en la administración pública.

A fines de 1966 se estableció un Sistema Nacional de Planeamiento, integrado por un Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (Seconade), y un Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad (Seconase), que tendrían que coordinar sus actividades. El Seconade sería dirigido por el Conade. Para tutelar al Seconase se creó el Consejo Nacional de Seguridad (Conase), que tendría como miembros permanentes a los tres comandantes jefes de las Fuerzas Armadas. Ambas secretarías dependerían directamente del Poder Ejecutivo.³⁸

La formulación de un plan de largo plazo para “modernizar” el país, tarea principal asignada al Conade, se demoró varios años. Esto se debió en parte al esfuerzo administrativo insumido en el establecimiento del agigantado sistema burocrático, así como a las desinteligencias políticas en la conducción del consejo y los conflictos para articular su actividad con la orientación general de la intervención estatal que se evidenciaron en los primeros años.

Hacia fines de 1968 llegó a la dirección del Conade José María Dagnino Pastore, quien coordinó un periodo de intensa actividad en la elaboración del “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974”. Por entonces aún estaba en marcha el programa económico de Adalberto Krieger Vasena, con respecto al cual Dagnino Pastore y los funcionarios de los organismos de planificación marcarían un cambio de orientación.

El programa de Krieger apuntaba a desarrollar la producción local de bienes intermedios y de capital y a diversificar las exportaciones industriales para lograr un crecimiento sostenido. Mantenía la orientación industrial, pero pretendía “racionalizar” la estructura productiva, esto es, hacerla “integrada y abierta” apostando a la expansión de grandes empresas de capital nacional y extranjero. En esa estrategia de desarrollo industrial, la política cambiaria era una herramienta fundamental, como había anticipado difusamente el Plan Nacional de Desarrollo previo.³⁹ El aliento al sector industrial se basaba en una devaluación compensada con retenciones, subsidios cambiarios a las exportaciones industriales y a las importaciones estratégicas, medidas que equivalían al establecimiento de un sistema de tipos de cambio diferenciales.

38. Otros organismos públicos, como Consejo Federal de Inversiones (Indec), creado en 1968, la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata, creada en el marco del proceso de integración regional en 1969, y el Fondo Permanente para Estudio de Preinversión, que se ocupaba de los proyectos de inversión más importantes, fueron luego integrados al sistema. Se preveía la realización de tres planes diferentes, uno de largo, otro de mediano y un otro de corto plazo. “El Plan General de Desarrollo y Seguridad” debía abarcar la década 1968-1977 y tendría por finalidad concretar los objetivos políticos enunciados por el Poder Ejecutivo. El “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad” comprendería el quinquenio 1968-1972 y tendría como objetivo establecer metas anuales cuantitativas e instrumentos para su ejecución – tanto a nivel nacional como regional. Por último, el “Plan Anual Operativo” fijaría metas anuales e instrumentos de política de corto plazo, adecuándose a las disposiciones de los planes de mediano y largo plazo.

39. CONADE, 1965.

La ideología “eficientista” fue de la mano de una apuesta a la “modernización” tutelada por el capital extranjero. La represión salarial se entendía como condición necesaria para contener de la inflación, que a su vez fue asumida como una condición para impulsar una profundización de la industrialización asociada al capital extranjero. En los primeros años del régimen militar la represión de las demandas de los trabajadores logró mantener cierta estabilidad de precios y salarios nominales. Pero la incapacidad del autoritarismo para llevar la “tregua” de precios y salarios orquestada por Krieger a un acuerdo social con mayor horizonte marcó los límites del proyecto que encarnaba y precipitó su renuncia a mediados de 1969. Fue reemplazado en el Ministerio de Economía por Dagnino Pastore, de orientación más nacionalista.

Poco después, en los primeros meses de 1970, cuando el general Onganía se encontraba debilitado y próximo a abandonar el poder, comenzó a darse a conocer el “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974”. Los contenidos del Plan reflejaban el cambio en la orientación de política con respecto a Onganía y Krieger. El plan incluía un análisis de la economía y las políticas de desarrollo desde los años 1940. Allí se enfatizaba los resultados decepcionantes de la estrategia de asociación al capital extranjero para la integración vertical industrial llevada adelante entre 1959 y 1962, entre ellos la persistencia del desempleo, del déficit crónico en el balance de pagos y del dualismo en la estructura productiva tanto en la industria como en el agro. Aunque en el plan no se adoptaba una “actitud xenófoba hacia el capital extranjero”, la estrategia incluía explícitamente “el apoyo al capital nacional”.⁴⁰

En consonancia con el diagnóstico realizado, las principales medidas impulsadas para superar los problemas estructurales de la economía eran un programa de reconversión industrial para elevar la eficiencia en las empresas nacionales y un plan de inversión pública nacional que concedía prioridad a las inversiones en acero, energía, transportes y comunicaciones. Además de impulsar de esa forma la ampliación de la participación nacional en los sectores más dinámicos de la industria, se proponía desarrollar programas de capacitación y mejoras en educación, salud y vivienda – que contribuirían a la formación de recursos humanos –, no acrecentar el endeudamiento externo y fomentar el progreso científico-tecnológico.⁴¹

Los tres objetivos principales enunciados eran un crecimiento rápido y sostenido de la economía (5,5%) anual promedio, una distribución del ingreso más equitativa, y la defensa y extensión de la soberanía nacional en el campo

40. Ídem, 1970, p. 22.

41. En enero de 1969 el Dr. Alberto Taquini había sido designado secretario del recientemente creado (Ley n° 18.020) Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Conacyt), encargado de formular y coordinar la política científica y tecnológica del Estado. Dos años después se publicaría el “Plan Nacional de Ciencia y Técnica 1971-1975”.

económico. Ese demorado Plan de Desarrollo⁴² fue el primero en reconocer y analizar una contradicción fundamental que aparecía entre dos de sus objetivos, la mejora relativa de las remuneraciones de los asalariados y la elevación del ahorro, y de la inversión, necesaria para el crecimiento sostenido.

En estos años, el Conase – encargado de elaborar planes para garantizar la “Seguridad Nacional” luchando contra la infiltración de “ideologías foráneas” – presentó públicamente dos documentos. El primero, titulado “Reordenamiento Metodológico de Políticas”, constituía un “ajuste y puesta al día de los objetivos políticos y políticas generales” del nuevo gobierno. El segundo, dedicado a las “Orientaciones Nacionales de Seguridad”, sirvió de base para el documento “Políticas Nacionales”, que el Conade publicó junto con el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad a mediados de 1970.

A mediados de 1970, desplazado del poder, el general Onganía, y un día antes de delegar el Poder Ejecutivo al general Roberto Levingston, la Junta de Comandantes aprobó el documento “Políticas Nacionales” con modificaciones menores.⁴³ A diferencia de ese documento – elaborado conjuntamente por el Conade y el Conase – el “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974” y los “Lineamientos para un nuevo Proyecto Nacional” no fueron tratados.

5.4 El Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975

A fines de 1970 Aldo Ferrer fue designado al frente del Ministerio de Economía, y Javier Villanueva se hizo cargo de la conducción del Conade. Durante su activa gestión en el Conade, Villanueva abrió la discusión sobre el proyecto del plan, en que participaron representantes de distintos sectores, entre ellos importantes empresarios y dirigentes sindicales, y coordinó el equipo que preparó la versión definitiva del “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975”. El 14 de mayo de 1971 el plan fue aprobado por ley, hecho que no ocurría desde la promulgación del Segundo Plan Quinquenal en 1953.

Las tareas de planificación tuvieron una gran sintonía con las definiciones de política económica, que siguió una concepción desarrollista nacionalista. El eje del programa de Ferrer fue el impulso del capital nacional, la integración de la economía y las exportaciones industriales. En esa línea, el plan destacaba la necesidad de aumentar el poder de decisión soberano en el campo económico, la integración

42. CONADE, 1970.

43. El documento se dividía en dos partes; en la primera se fijaban los objetivos políticos para el mediano y largo plazo en los planos político, cultural, social, económico y de seguridad, generales y abstractos; en la segunda en la que se enunciaban 160 pautas para cumplir con los objetivos (MORENO, 1978).

nacional para un desarrollo regional más equilibrado y justo, la promoción del crecimiento de las empresas de capital nacional, el desarrollo científico-tecnológico y la integración regional.⁴⁴

El plan incluía metas proyectadas para las tasas de crecimiento del producto (7% anual), del sector agropecuario (44%) e industrial (8,6%), del sector externo (10% tanto para las exportaciones como las importaciones), el consumo privado, la inversión, el gasto público, el empleo y la distribución del ingreso. También incorporaba los proyectos concretos y de más largo plazo que se estaban impulsando, como la creación del Banco Nacional de Desarrollo, la “Ley de Compre Argentino”, programas de re-conversión industrial, modernización agropecuaria y desarrollo científico-tecnológico, y reformas en el sistema educativo, la estructura administrativa y la tributaria.⁴⁵

Una nueva crisis de la coyuntura económica (inflación y desequilibrio externo), y el estancamiento económico profundizaba la grave crisis social y política. El desenlace estuvo a cargo del nuevo hombre fuerte de la Junta de Comandantes, el general Agustín Lanusse, que se puso al frente de la presidencia en marzo de 1971 para negociar la salida del régimen adoptando una estrategia defensiva, que consistió iniciar un proceso de apertura democrática intentando imponer algunas condiciones.

En esa etapa de crisis económica y política, la política económica del gobierno fue ecléctica y no mantuvo un rumbo definido. A mediados de 1971 fue disuelto el Ministerio de Economía, y sustituido en sus funciones por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. También se disolvió la personería de las Secretarías del Conade, del Conase y del Conacyt, que pasaron a denominarse Subsecretarías de Desarrollo, Seguridad y Ciencia y Técnica, respectivamente.

En septiembre se creó la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno que absorbería a las tres subsecretarías. Aunque se continuaron e iniciaron algunas obras, la crisis de la coyuntura restringió las tareas de planeamiento a la actualización periódica del plan 1971-1975, de modo que sirviera de base para el nuevo gobierno que asumiría en mayo de 1973. En 1972, con miras a la campaña electoral, Lanusse le encomendó a la nueva secretaria la elaboración de un documento para presentar el programa del gobierno, que sería publicado en 1973 bajo el título Proyecto Nacional – Documento de Trabajo.

44. CONADE, 1971.

45. Formalmente el Sistema Nacional de Planeamiento seguía vigente, y uno de los objetivos de la revisión del plan, para el cual el Conase colaboró con el Conade, era rediseñar la metas y objetivos general para asegurar su conformidad con el documento de “Políticas Nacionales” aprobado por la Junta de Comandantes. De esas tareas resultó un documento titulado “Necesidades de Seguridad”, que no fue publicado con el Plan.

5.5 El “Pacto Social” y la nueva irrupción militar

En 1973 fue elegido como presidente Héctor Cámpora y el peronismo volvió al poder.⁴⁶ En octubre, luego del triunfo electoral de Perón, la ley de ministerios le dio a José B. Gelbard el rango de Ministro de Economía, elevó las subsecretarías a secretarías, y creó la Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación Económica.

Aludiendo a la necesidad de coordinación entre las visiones de corto y de largo plazo, la dirección del órgano de planificación fue puesta bajo la misma órbita que controlaba la política económica: el Consejo Nacional de Desarrollo fue reemplazado por el Instituto Nacional de Planificación Económica, dependiente del Ministerio de Economía, que sería conducido por Benjamín Hopenhayn.

La política económica de Gelbard se sustentó en el Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social (ACN). Su promulgación en el parlamento, con el apoyo de la Confederación General del Trabajo (CGT), selló el “Pacto Social” que apuntaba a dar legitimidad al proyecto económico y social del peronismo. La política de concertación tenía como objetivo primario la contención de la inflación, que se consideraba condición necesaria para el crecimiento y la redistribución del ingreso que se buscaba impulsar.

El horizonte de los acuerdos fue definido a fines de 1973 con la presentación del “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”, en el que se enfatizaban algunos objetivos prioritarios: la puesta en marcha de un proceso gradual y acelerado de distribución del ingreso nacional que restituyera a los asalariados una participación justa en el ingreso nacional; una modificación de las estructuras productivas y distributivas, a fin de conformar un nuevo modelo de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico; y la recuperación de la independencia económica⁴⁷ a través del impulso de la empresa de capital nacional y la reversión del proceso de desnacionalización.

Con el fallecimiento de Perón y las renunciadas de Gelbard y Hopenhayn hacia fines de 1974, el Pacto Social fue abandonado, y con él quedó atrás el Plan Trienal, el último intento formal de planificación indicativa realizado en Argentina. En 1975 el país atravesó una grave crisis económica y política, y en 1976 se produjo un golpe de Estado que llevó al general Videla a la presidencia.

Algunos elementos asociados a la planificación que mantuvieron cierto lugar en la estructura del gobierno militar. En septiembre de 1976 se creó un Ministerio de Planeamiento, al frente del cual estuvo el general Díaz Bessone. Se propuso realizar un Proyecto Nacional, y un documento preliminar fue aprobado por la junta militar en agosto de 1977. Sin embargo, el ministro renunció a fines de año.

46. José Ber Gelbard fue designado Secretario de Hacienda y Finanzas, Obras Públicas y Comercio, por expresa indicación de Perón.

47. Poder Ejecutivo Nacional (1973, tomo I, p. 13).

Los intentos más relevantes de planificación del periodo, que estuvieron a cargo del Secretario Técnico Alberto Solanet, se referían a proyecciones de corto plazo para evaluar la consistencia del presupuesto nacional, las proyecciones macroeconómicas, y en particular, los proyectos de inversión del sector público.

Sin embargo, los intentos de planificación iban a contramano de la orientación de la política económica. Durante la dictadura militar, que comenzó en 1976, se realizaron reformas liberalizantes y la intervención del Estado en la economía se redujo fuertemente. Las reformas tendientes a la apertura comercial y financiera llevarían a un proceso de desindustrialización. La planificación económica, cuya necesidad había surgido cuando se adoptó una estrategia de desarrollo industrial, fue desmantelada rápidamente junto con los resortes principales de la acción estatal cuando el modelo industrial fue abortado.

6 LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO – PRIMERA PARTE 1950-1980⁴⁸

6.1 Contexto político y desarrollo

Durante este periodo México gozó de bastante estabilidad política y social, lo que le permitió consolidar los avances institucionales logrados en las décadas de los años 1930 y 1940. Según un informe del Banco Nacional de Comercio Exterior,⁴⁹ entre los logros de la institucionalidad pueden destacarse la formación de partidos políticos estables y la consolidación de los sectores sociales como actores políticos.

En este contexto sociopolítico favorable, México vivió un periodo de gran prosperidad, que se prolongó por varias décadas. Ya a mediados de los años 1950 se estableció un programa económico, destinado a superar la inestabilidad del crecimiento, marcada por el exceso de gasto sobre el ahorro y por la inflación. Los puntos centrales de ese programa fueron los siguientes: tipo de cambio fijo; déficit público bajo, como proporción del PIB; deuda pública limitada, como proporción del PIB; subsidios y exenciones de impuestos para reinversión de utilidades; fomento de la sustitución de importaciones, mediante tarifas y permisos selectivos; rendimiento real positivo para los ahorrantes. El más relevante de estos puntos fue la sustitución de importaciones, que permitió un proceso de rápida industrialización, de tal manera que entre 1950 y 1970 el PIB industrial se multiplicó por seis, en términos reales.

Gracias a esta estrategia, se logró un crecimiento económico sostenido, con estabilidad de precios. Entre 1955 y 1970 el PIB aumentó a una tasa anual promedio de 6,7%, con una inflación de sólo 3,8%. Las inversiones anuales subieron de un 14,3% a un 22,3% del PIB. Crecieron el empleo y los salarios reales. En sólo 20 años, entre 1950 y 1970, el ingreso *per capita* se duplicó.

48. Colaboración de Jaime Ruiz Tagle.

49. BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, 1990.

Al cabo de 30 años, de 1950 a 1980, México había dejado de ser un país predominantemente agrario: la población económicamente activa del sector primario había disminuido de un 60,9% a un 37%; en cambio, la del sector secundario creció de un 16,7% a un 29% en el mismo periodo.

Sin embargo, paulatinamente empezaron a aparecer los problemas que dificultaron la prolongación de esta estrategia de desarrollo económico y social. El empleo del proteccionismo y de la intervención estatal para apoyar a la industria se había exagerado; el tipo de cambio sobrevaluado había dificultado el crecimiento de las exportaciones y la competitividad de las manufacturas mexicanas; el bajo precio de los bienes de capital y los incentivos otorgados a la compra de maquinarias y equipos habían limitado el crecimiento del empleo. Como las inversiones del gobierno se orientaron prioritariamente a la industria, se produjo un retraso relativo de la agricultura, acentuando la fuerte migración del campo a las ciudades. Además, se produjo un fuerte crecimiento demográfico⁵⁰ y un desarrollo desigual, en las regiones, en los sectores productivos y entre los diversos estratos de ingreso de la población.

Las exportaciones no crecían al ritmo necesario para financiar la creciente demanda por importaciones y la diferencia se cubría con endeudamiento externo. Los desequilibrios en la balanza de pagos comenzaron a acumularse. Paralelamente, se registraron tasas anuales de inflación de dos dígitos, luego de décadas de relativa estabilidad de precios.

En 1976 se produjo una devaluación, que terminó con dos décadas de paridad fija. Se firmó un acuerdo con el FMI y se puso en marcha un paquete de medidas estabilizadores, que implicó restringir el gasto público para reducir el déficit fiscal y la inflación, limitar el crédito, y devaluar la moneda para estimular las exportaciones y reconstruir las reservas internacionales.

Sin embargo, el descubrimiento de enormes depósitos de petróleo en el sureste del país, en un contexto de altos precio, mejoró enormemente la disponibilidad de recursos externos. Los capitales privados comenzaron a retornar. Las inversiones públicas y privadas crecieron fuertemente, alcanzando en 1981 un 30% del PIB. Las importaciones de bienes intermedios y de capital crecieron a una tasa anual superior al 40%, en promedio, de 1978 a 1981. Pero, como el tipo de cambio estaba sobrevaluado, los empresarios no tenían incentivos para exportar, lo que generó un fuerte aumento de la participación del petróleo en las exportaciones totales, de un 15% en 1976 a un 66% en 1983.

Ante la riqueza petrolera, que se supuso creciente, México tuvo un amplio acceso al crédito externo. Pero a partir de 1981 el precio del petróleo se desplomó al tiempo que se producía una brusca alza de las tasas de interés internacionales. El acceso al

50. La población mexicana creció a tasas aún mayores que el resto de la América Latina. En la década de los años 1950 llegaron al 3,2 % anual, en la década siguiente se mantuvieron esas tasas y sólo en los años 1970 comenzaron a bajar alcanzando un promedio de 2,65% anual en el quinquenio 1975-1980 (CELADE, 2007).

crédito se redujo drásticamente. El crecimiento de la producción se detuvo. La tasa de desempleo se duplicó. La inflación se disparó. La deuda externa se multiplicó, de tal manera que a fines de 1982 era tres veces más alta que en 1977. Frente a la escasez de divisas, en agosto de 1982, el gobierno debió solicitar una prórroga de los pagos a los bancos extranjeros y cesó el pago de la deuda externa, desatando una crisis que causaría la década perdida para el desarrollo de la región. Así terminó, dramáticamente, el largo periodo de industrialización basado en el crecimiento hacia adentro.

6.2 Las instituciones y los planes 1953-1969

La prehistoria de la planificación económica en México puede situarse en 1930 cuando, frente a la crisis internacional, se dictó la ley sobre Planeación General. Luego, en 1933, se elaboró el Primer Plan Sexenal. En 1940 se diseñó el Segundo Plan Sexenal, cuya ejecución se vio impedida por el estallido de la II Guerra Mundial.⁵¹

Pero la planificación recién se institucionalizó en 1953, cuando la Secretaría de Hacienda creó el Comité de Inversiones, que debía elaborar un programa de inversiones públicas, para ser sometido al Presidente de la República. Fue así como se elaboró el Plan Nacional de Inversiones para el sexenio 1953-1958. Por primera vez se establecieron claramente los objetivos generales que se buscaba alcanzar.⁵² Ellos fueron los siguientes: mejorar el nivel de vida de la población; lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico; alcanzar un desarrollo económico más coordinado; obtener cierta estabilidad de precios; financiar las inversiones sin incurrir en déficit; conseguir una mayor participación del capital nacional en las inversiones; canalizar los recursos financieros de preferencia hacia los sectores más necesitados o hacia la resolución de los mayores problemas económicos.

La Comisión de Inversiones era la institución encargada de evaluar la implementación del Plan Nacional. Como puede observarse, más que de un plan muy riguroso, se trataba, en un contexto de expansión económica, de lograr un crecimiento más equilibrado, que permitiera superar las consecuencias de la inestabilidad de precios y del déficit fiscal.

Desde el 1 de enero de 1959, las tareas de la Comisión de Inversiones pasaron a formar parte de la Dirección de Inversiones, situada en la Secretaría de la Presidencia. Ese nuevo ministerio debería ser el órgano central de la planificación. Se le asignó la función de enlace entre la Presidencia de la República y otros organismos del Gobierno Federal relacionados con la economía y con la política. Por eso, muchos consideran que la creación de este ministerio constituye el verdadero inicio de la planificación económica en México. Sin embargo, además de

51. ILPES, 1984, p. 53.

52. CECEÑA, 1983.

la Dirección de Inversiones Públicas, se creó la Dirección de Planeación, con igual nivel jerárquico, lo que constituyó un grave problema, ya que no existía una clara distinción de sus funciones.

Luego de los Acuerdos de Punta del Este de 1961, que establecían que los países firmantes debían formular programas nacionales amplios para el desarrollo de sus economías, como contribución a la Alianza para el Progreso, en México se decidió elaborar un Plan de Acción Inmediata 1962-1964 (de corto plazo), que se debía encuadrar en las proyecciones de largo plazo de la economía mexicana. Se trataba de aprovechar parte de los 20.000 millones de dólares que los Estados Unidos pondrían a disposición de los países latinoamericanos por medio de la alianza. De manera que la institucionalidad pública se adaptó a la disponibilidad de recursos internacionales, bajo el impacto de la revolución cubana.

En 1963 se inició un nuevo avance institucional, al discutirse un Proyecto de Ley Federal de Planeación. Pero éste no llegó a aprobarse, debido a las circunstancias electorales. La dimensión electoral aparece con frecuencia en la trayectoria de la planificación económica mexicana.

Más adelante, en 1965, la Comisión Intersecretarial Hacienda-Presidencia fue la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. En él se establecieron directrices específicas para la acción pública y estímulos para la iniciativa privada, buscando un equilibrio dinámico entre los sectores público y privado. Uno de los objetivos específicos era lograr una tasa de crecimiento económico de 6% anual, como promedio. Como puede constatarse, los objetivos de la planificación eran predominantemente económicos y sólo secundariamente sociales.

También en 1965, junto al Plan Nacional de Desarrollo, se dio otro paso adelante al incluir un estudio de la Secretaría de la Presidencia acerca de la división de México en zonas y regiones, para la planificación económica.

6.3 Planificación en México de los años 1970

Se ha sostenido que fue el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) el que descubrió la urgencia de planificar. De hecho, ya en 1970 se creó un Consejo Nacional de Planificación, con el objetivo de “disminuir el desequilibrio en el crecimiento de las distintas zonas del territorio nacional, coordinar más eficazmente la acción de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo Federal entre sí y con los sectores público y privado.”⁵³ No puede sorprender este objetivo en un país tan extenso, diverso y desigual como México. De manera que las características del país y de su desarrollo desigual influyeron en las modalidades de las instituciones de planificación.

53. CECEÑA, 1983, p. 149.

En ese año se llegó a elaborar un documento llamado “Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal, 1971-1976”, en el que se proponía una política financiera que permitiese que el ahorro del sector público cubriera dos tercios de las inversiones. Se asumía una perspectiva claramente estatista, sin descartar el aporte del sector privado.

Junto al esfuerzo por desarrollar equilibradamente las diversas zonas geográficas, se avanzó en los planes sectoriales. Fue así que en 1970 se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En 1972 se elaboró el Plan Nacional Hidráulico. En 1975 se constituyó la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público. En 1976 se terminó el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, que se había comenzado a concebir desde 1970. De manera que, gracias al rol de consejos y de comisiones especializadas, se pudo avanzar seriamente hacia la planificación sectorial de largo plazo.

Al terminar el sexenio del presidente Echeverría, los Ministerios de la Presidencia, de la Hacienda y del Patrimonio Nacional, con la colaboración de los organismos descentralizados de la Cepal, elaboraron un plan económico denominado “Lineamiento para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980”. Sus cuatro objetivos principales fueron los siguientes: absorber la mano de obra desocupada; distribuir mejor el producto nacional; acelerar el crecimiento económico; y afianzar la independencia técnica y económica del exterior. Se sostenía que “la inversión privada tiene un amplio campo de acción... pero si los empresarios privados no adoptan las decisiones de inversión, el Estado asumirá la responsabilidad y tomará la iniciativa”.⁵⁴

Antes que terminara el periodo presidencial, en 1975, se celebró la sesión constitutiva de la Conferencia Nacional del Plan Básico de Gobierno (futuro). Se integraron las comisiones de carácter nacional, regional y sectorial. De manera que la llegada de un nuevo equipo político a la administración del Estado generaba la necesidad de crear instituciones de planificación especializadas.

Durante el gobierno del presidente López Portillo (1976-1982) se establecieron tres niveles de planificación, que llevaron los siguientes nombres: “concertada”, si se trataba de buscar un entendimiento con los sectores sociales y privados de México; “convenida”, entre el gobierno federal y los estados; y “obligatoria”, cuando se trataba del sector público. Frente al sector privado, las instituciones del Estado debían convertirse en el motor económico nacional; pero sus logros fueron muy limitados. En cuanto a la planificación “convenida”, se trataba de que los 32 estados del país fijaran sus necesidades de inversión para cada año, asegurándose los recursos necesarios. En cuanto a la planificación “obligatoria” para el sector

54. Según Ceceña (1983, p. 195), esta afirmación fue infinitamente repetida, pero no cumplida.

público, el principal logro consistió en una reforma administrativa, que reasignó las funciones de los ministerios.

Así, en lo que concierne a las tareas relacionadas con la planificación, hasta diciembre de 1976 había tres ministerios encargados: la Secretaría de la Presidencia, se ocupaba de la planeación del gasto público y de las inversiones; la Secretaría de Hacienda, de la presupuestación del gasto corriente; la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la programación y control de las entidades paraestatales. Por eso, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que debía encargarse de “elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de evaluar su financiamiento – tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente – y de evaluar los resultados de su gestión”.⁵⁵

La Secretaría de Programación y Presupuesto actuaba como secretariado técnico de los agentes responsables de las tareas de planificación. Ella se encargó de la planificación económica sectorial, para lo cual se distinguieron ocho sectores básicos: agropecuario, forestal y pesquero; industrial (manufacturero, minero, energético); comunicaciones y transporte; turismo; salud y seguridad social; educación y cultura; ciencia y tecnología.

Por otra parte, en enero de 1978 el presidente López Portillo instaló el Sistema Nacional de Evaluación, independiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya coordinación general quedó adscrita a la Presidencia de la República.

Para concluir, señalemos que la crítica a la planificación económica en México durante los decenios posteriores a la II Guerra Mundial se centra en no haber construido un sistema integral de planificación. La responsabilidad de la planificación se mantuvo dispersa y no se contó con un órgano central de planificación. Otra de sus debilidades consistió en el horizonte temporal, en los cuales fueron de mediano plazo (cinco a seis años) y no incursionaron al largo plazo (15 a 20 años). El hecho que la mayoría de los medios de producción era privada, de tal manera que las decisiones dependían de los propietarios de estos medios no fue abordado adecuadamente por los planes. Con todo, se reconoce que hubo algunos planes sectoriales específicos que tuvieron un relativo buen éxito, como en los casos del Plan Nacional Hidráulico y del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología.

55. CECEÑA, 1983, p. 207.

SEGUNDA PARTE

1 EL REPLIEGUE DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DURANTE EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX – VISIÓN DE CONJUNTO

El repliegue de la planificación en América Latina comenzó a producirse en algunos países a mediados de la década de los años 1970 y se generalizó durante los años 1980 a raíz de las crisis de la deuda externa. Durante los años 1990, en que predominó el Consenso de Washington y se implementaron programas de reforma estructural en distintos países, los organismos de planificación – tanto a nivel regional como nacional – vieron reducidas su actividad e influencia al mínimo. Incluso, en algunos casos, la estructura institucional fue desmontada y dejaron de existir como tales mientras algunas de sus funciones básicas, como la coordinación y la evaluación, emigraban parcialmente a otros organismos públicos que las llevaban a cabo en la medida que eran necesarias para sus propios objetivos.

Este repliegue de la planificación es parte de un cambio más general y profundo. Se produjo en los distintos países de América Latina el abandono del tipo de estrategia y de políticas de desarrollo que había prevalecido desde la II Guerra Mundial para ser sustituida por otra muy diferente. La revisión más drástica involucró a dos aspectos claves de la estrategia anterior: el rol del Estado en la economía y el papel de la industria manufacturera en el proceso de crecimiento.

A diferencia de lo que ocurrió en los países asiáticos que habían adoptado estrategias similares (Corea y los llamados tigres), el Estado dejó de ser, en la región, la autoridad que debía asegurar, mediante políticas adecuadas, la correcta asignación de recursos y mejoras progresivas en la distribución del ingreso. La industria manufacturera, por su parte, ya no debía ser apoyada para que se desempeñara como motor fundamental de la ampliación y modernización tecnológica de los sectores productivos, posibilitando la elevación de la productividad y la competitividad de las distintas actividades productivas y la reducción de la heterogeneidad estructural con sus negativos efectos sociales.

1.1 El rol del Estado

Diversos autores han planteado que este cambio de estrategia y de políticas de desarrollo fue producto de su agotamiento causado por factores muy diversos.⁵⁶ En relación al Estado, estuvo ausente en América Latina la construcción de un sólido Estado democrático que permitiera asegurar su autonomía frente a los intereses particulares, el respeto de los derechos ciudadanos y la vigencia del imperio de la ley. Por el contrario, las políticas públicas fueron a menudo capturadas para beneficio de grupos económicos, sectores sociales, círculos militares, corporaciones religiosas o agrupaciones profesionales (incluso, a veces, de caudillos y dictadores individuales) los cuales acumularon poder político y económico a costa del interés general.

56. IGLESIAS, 2006.

De allí que las políticas no respondieran a las necesidades y demandas de la mayoría de los ciudadanos y contribuyeran, en cambio, a la exclusión de los beneficios del crecimiento de amplios sectores de la población. El predominio de intereses privados condujo además a intervenciones estatales que entorpecieron el funcionamiento de los mercados y promovieron el rentismo, la especulación y la corrupción. La acción del Estado en materias económicas y sociales perdió legitimidad.

Los déficits democráticos de los Estados durante el periodo de despliegue de la planificación en la región, incidieron también en la inexistencia de acuerdos de políticos que pudieran jugar el papel de un pacto social distributivo. El Estado se vio muy a menudo imposibilitado de dirimir entre demandas conflictivas de los distintos sectores, comprometiendo la solidez de su posición fiscal. Esta debilidad repercutió muy negativamente – en algunos casos dramáticamente – en la conducción de las finanzas públicas, conduciendo a la inestabilidad de precios, el endeudamiento excesivo, la vulnerabilidad externa y a la incertidumbre respecto a los efectos de las políticas. Todo ello conspiró contra la eficiencia, la eficacia y el respaldo necesario para el éxito de la actividad estatal destinada a impulsar el desarrollo.

1.2 La industrialización

La industrialización, por su parte, ya en los años 1950 dejó de ser una necesidad determinada por la caída de la capacidad para importar durante los años 1930 y por la imposibilidad de obtener abastecimiento adecuado y oportuno desde las potencias industriales comprometidas en el esfuerzo bélico de la II Guerra Mundial. Por el contrario, durante los años 1960 y 1970, la industrialización fue dirigida por el Estado.⁵⁷ La industria y su expansión debieron ser protegidas de la competencia externa que provenía de los países desarrollados. La política de protección tuvo costos crecientes, a menudo adoleció de inconsistencias e, incluso agudizó sesgos antiexportadores.

Los intentos de crear una zonas de libre comercio a nivel regional (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) o subregional (Comunidades Andina y Centroamericana) no tuvieron éxito, perdiéndose la oportunidad de proveer a las empresas un espacio competitivo intermedio donde las principales políticas se generaran en niveles más alejados de los intereses locales, ganando en consistencia y continuidad.

La dinámica de la economía y del comercio mundial conspiró también contra las políticas proteccionistas. El ritmo de crecimiento de la producción y particularmente del comercio durante las tres décadas que siguieron a la II Guerra Mundial alcanzó niveles sin precedentes en la experiencia histórica.⁵⁸ El comercio

57. CÁRDENAS; OCAMPO; THORP, 2003.

58. Entre 1950 y 1973, el PIB mundial creció a tasas promedios anuales del orden del 4,8% (3% en términos *per capita*) y el comercio lo hizo a un ritmo 50% superior (CEPAL, 2001, p. 3).

internacional de manufacturas registró una expansión particularmente rápida, sin embargo, los países latinoamericanos, excepto Brasil, no lograron insertar sus exportaciones industriales en la dinámica de esas corrientes comerciales.⁵⁹ Las exportaciones de productos primarios, por su parte, no languidecieron y, a pesar de la volatilidad de los precios y de los ciclos de la demanda, representaron una alternativa para el crecimiento económico de los países de la región.⁶⁰

1.3 La globalización financiera

La globalización financiera es otro fenómeno internacional que repercutiría muy ostensiblemente en las estrategias y políticas de desarrollo, a partir de fines de los años 1970. El abandono del sistema de tipos de cambio fijos que regía desde los acuerdos de Bretton Woods a principios de la década y los desequilibrios comerciales generados por el aumento abrupto de los precios del petróleo en 1973 estimularon el desarrollo de los mercados de cambio y de los eurodólares, los cuales gozaron de abundante liquidez provista por los excedentes de los países exportadores de petróleo. El creciente volumen de transacciones financieras internacionales fue acompañado por reformas institucionales para liberalizar y desregular los movimientos internacionales de capital y los sistemas financieros nacionales.⁶¹

La integración financiera involucró principalmente a los países desarrollados. Pero no excluyó a las mayores economías de América Latina. Brasil primero y luego México, Argentina, Venezuela y Chile participaron en el proceso de globalización desde sus etapas iniciales y fueron importantes receptores de capital antes de 1980. Argentina y Chile, junto con Uruguay, fueron los primeros países en realizar drásticas reformas liberalizantes que se generalizarían con mayor o menor intensidad en los años 1990.

La globalización financiera y las reformas liberalizadoras cambiarían la naturaleza de los flujos financieros externos que requerían las economías de nuestros países para financiar sus programas de desarrollo. El papel crucial que desempeñaba el Estado y los sistemas de planificación en el periodo de su despliegue cambiaría sustantivamente. Las fuentes de recursos externos para los proyectos de inversión y programas de desarrollo ya no estaban reducidas a las instituciones oficiales de crédito, el Estado dejó de ser la única vía para obtenerlos y los sistemas de planificación pasaron a ser el instrumento necesario para generar y evaluar los proyectos que se requerían para acceder a tales recursos.

59. Hacia 1980, los países en desarrollo exportaban un 9% del total mundial de exportaciones de manufacturas. De esa corriente de exportaciones de los países en desarrollo, un 14% provenía de los países miembros de la Asociación Latino-Americana de Integración (Aladi), siendo Brasil el origen de la mitad de ellas (CEPAL, 1987, p. 50, 55 y 57).

60. El crecimiento de los volúmenes de exportaciones anuales de metales y minerales superaron el 6% promedio anual entre 1965 y 1980 (CEPAL, 1987, p. 52).

61. FRENKEL, 2003.

Durante el periodo de la crisis de la deuda, a partir de 1982 y especialmente después de las nacionalizaciones de las deudas privadas, los gobiernos volvieron a ser actores indispensables para el financiamiento externo. Éste estaba racionado, y debía pasar necesariamente por negociaciones que estos conducían con los bancos acreedores y el FMI. Pero el balance financiero era negativo,⁶² las negociaciones tenían un carácter estrictamente financiero y tenían por objeto exclusivo estructurar el servicio de la deuda acumulada. Sólo a partir de 1990, después de las negociaciones concluidas en los términos del Plan Brady, se renovarían el acceso a los mercados internacionales de capital.

1.4 Las nuevas concepciones

Las nuevas concepciones sobre estrategias y políticas económicas de crecimiento y desarrollo, que presidieron el repliegue de los sistemas de planificación durante las dos últimas décadas del siglo XX, apuntaron a cuatro ámbitos de las políticas económicas: *i*) la adopción de las reglas de juego del mercado y del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos; *ii*) la apertura al comercio y a las corrientes financieras y de inversiones privadas internacionales; *iii*) la privatización generalizada de empresas y actividades del Estado; y *iv*) la implementación de duras políticas fiscales; y monetarias de estabilización.

Un cambio tan drástico y sustantivo de orientación en las políticas públicas no podía darse de un día para otro y sin grandes rupturas. No es casual que las primeras experiencias de aplicación de este tipo de políticas en la segunda mitad de los años 1970 fueran realizadas por gobiernos militares dictatoriales en Chile, Argentina y Uruguay. La crisis de la deuda externa de los años 1980 – con toda la dureza de las políticas de ajuste – y la influencia decisiva que adquirieron sobre los gobiernos, el FMI y el BM impulsaron esta orientación liberalizadora, antiestatista y desindustrializadora. En los años 1990, estas instituciones negociaron con los gobiernos programas de ajuste estructural inspirados en el pensamiento neoliberal y cuyas principales recetas integrarían lo que John Williamson denominó el Consenso de Washington.⁶³

1.5 La crisis de la deuda externa

La crisis de la deuda externa fue el hecho dominante de los años 1980 en toda América Latina. A partir de mediados de la década anterior, el comercio exterior de los países se expandió rápidamente. También lo hicieron y más rápidamente los ingresos de capital a la región, sobre toda bajo la forma de créditos externos.

62. Balance financiero: diferencia entre la afluencia neta de capital y el pago de servicios de capital (EYZAGUIRRE; VALDIVIA, 1989).

63. WILLIAMSON, 1990b.

La deuda externa creció aceleradamente, triplicándose entre 1978 y 1982. Este último año, alcanzó un volumen más de tres veces superior al valor exportado anualmente por América Latina. Como la tasa de interés internacional superó el 10% a partir de 1979, los intereses de la deuda, en especial desde 1981, gravitaron muy pesadamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, superando el 30% del valor de las exportaciones.⁶⁴

En 1982 disminuyeron las exportaciones de la región, cayeron los términos de intercambio debido al deterioro de las economías centrales y las tasas de interés internacionales aumentaron. En agosto de ese año, México se vio obligado a suspender el servicio de la deuda externa y se produjo un corte brusco de los préstamos de los bancos comerciales a todos los países de la región.

Sin esos préstamos, ningún país estuvo en condiciones de mantener el servicio de la deuda en los términos originalmente pactados, excepto Colombia. El balance entre afluencia neta de capital y servicio de la deuda se hizo negativo. Los movimientos financieros provocaron una gran sangría de recursos que arrasó con las reservas de divisas de la región y forzó a reducir fuertemente el gasto interno de los países. Se produjeron severas contracciones del gasto público, devaluaciones, contracción de la inversión con un violento impacto en la actividad económica, en el ingreso y consumo per cápita, el desempleo y la inflación.⁶⁵ El resultado fue la peor crisis desde la gran depresión de los años 1930 y, luego, la “década perdida” para el desarrollo de la región.

Los ejercicios de renegociación de la deuda externa, recurrentes en cada país durante el resto de la década, pasaron a ser determinantes de las políticas económicas y sociales de los gobiernos de la región. Los objetivos del desarrollo económico y social quedaron subordinados a las restricciones financieras que el servicio de la deuda externa imponía. Los planes de ajuste que cada gobierno presentó para reequilibrar sus cuentas externas se constituyeron en la definición básica que enmarcaba las políticas públicas.

1.6 La condicionalidad del FMI

Los bancos acreedores establecieron como requisito la aprobación del Fondo Monetario Internacional a estos planes de ajuste. Esta fue la oportunidad para que esta institución introdujera condicionalidades que restringían aún más el margen de maniobra de los gobiernos. Más aún, estas condicionalidades fueron ampliando su alcance desde los temas de manejo macroeconómico a otros temas propios de las estrategias de desarrollo.

64. (EYZAGUIRRE; VALDIVIA, 1989). Los intereses pagados al exterior por los países latinoamericanos se quintuplicaron entre 1977 y 1981 (cifras de la Cepal).

65. “Entre 1980 y 1983, el ingreso bruto cayó año tras año en la región, acumulando una disminución de 14%, mientras que el desempleo se duplicó y la inflación se elevó de un 56% a un 131%” (SCHMIDT-HEBBEL; MONTT, 1989).

Después de un par de años, se pudo constatar que el penoso esfuerzo de ajuste interno recesivo para re-equilibrar las cuentas externas no había bastado para compensar el pago de intereses, la cuenta corriente se mantenía deficitaria y la deuda seguía creciendo. El gobierno de los EE.UU. impulsó entonces, en 1985, el Plan Baker para reprogramar el pago de las deudas y reciclar parcialmente los intereses. Lo más significativo de esta propuesta fue que incluyó condicionalidades que no se limitaron a los instrumentos de política macro, fiscal, monetario o cambiario. Se comenzó a introducir políticas de corte neoliberal, orientación entusiastamente promovida por el presidente norteamericano del momento, Ronald Reagan.

La obligación de privatizar empresas o instituciones que anteriormente eran del Estado o desregular actividades que el Estado se había reservado o reglamentado obedecía a enfoques de políticas públicas y políticas de desarrollo que contradecían directamente las concepciones que habían predominado en América Latina en décadas anteriores.⁶⁶ Sólo las dictaduras militares del cono sur se habían apartado del patrón anterior y habían impuesto, sin ninguna consulta democrática, políticas neoliberales del tipo de las propiciadas por la Administración de Reagan.

Las crisis sufridas en la década de 1980, cuya máxima expresión estuvo en la deuda externa, aceleró los procesos inflacionarios, acentuó la pérdida de competitividad de las economías y aumentó las desigualdades sociales. Las perspectivas de las políticas públicas se redujeron. Las consideraciones de mediano y largo plazo cedieron el lugar a los problemas sobrevivencia de corto plazo y las restricciones financieras se impusieron sobre las perspectivas del desarrollo económico y social más generales. En el plano institucional, desaparecieron instituciones financieras y de fomento. Los sistemas de planificación, por su parte, se debilitaron, quedaron dañados, se volvieron irrelevantes o fueron destruidos.

1.7 Las políticas del Consenso de Washington

En 1989, una nueva administración norteamericana decidiría cambiar el Plan Baker. En su lugar, el Plan Brady comenzaría a presidir las negociaciones. Este cambió la estrategia de financiamiento para incorporar reducción de la deuda y del servicio de esa deuda, permitiendo a los países de la región recuperar progresivamente el acceso a los mercados internacionales de capital. Pero la condicionalidad que obligaba a cambios de las políticas económicas se mantuvo en los términos del plan anterior y se impuso un conjunto de recetas de políticas que se conocería como el “Consenso de Washington”.

El Consenso de Washington es el nombre que le dio, en 1989, el economista John Williamson a una lista de diez reformas que, en su opinión, compartían

66. WILLIAMSON, 1990a.

casi todos los técnicos de las instituciones financieras internacionales con sede en Washington, los organismos económicos del gobierno de los EE.UU., el Consejo de la Reserva Federal y los *think tanks*, junto a las personalidades políticas del Congreso y el gobierno federal que intervenían en estas materias.

Las diez reformas eran: *i*) disciplina fiscal; *ii*) reorientación de las prioridades del gasto público hacia áreas con altos retornos económicos y potencial para mejorar la distribución del ingreso, tales como salud básica, educación primaria, e infraestructura; *iii*) reforma tributaria (para reducir las tasas marginales y ampliar la base impositiva); *iv*) liberalización de la tasa de interés; *v*) tasa de cambio competitiva; *vi*) liberalización comercial; *vii*) liberalización de las corrientes de inversión extranjera directa; *viii*) privatización; *ix*) desregulación (para abolir las barreras al ingreso y la salida); y *x*) seguridad de los derechos de propiedad.⁶⁷

Aunque el mismo autor señala que el fundamentalismo de mercado del primer periodo de Reagan ya había sido superado, también precisa que la lista refleje tres grandes ideas: disciplina macroeconómica, economía de mercado y apertura al mundo. Las tres corresponden a la esencia del enfoque neoliberal.

En este enfoque el papel del Estado en la economía es mínimo. Se le descalfica como mecanismo corrector de la asignación de recursos que realiza el mercado. Se le atribuye ineficiencia, corrupción y clientelismo.

El Estado minimizado no necesita sistemas de planificación para orientar el desarrollo económico y social. Se cerraron instituciones y se eliminaron instrumentos de política hasta hacer desaparecer las políticas de desarrollo productivo sectorial, incluyendo las políticas agrícolas e industriales que habían tenido tanta importancia en el pasado. Las políticas sociales se focalizaron en la reducción de la pobreza.

Las reformas impulsadas por el Consenso de Washington prescindieron del Estado como agente de desarrollo. En el ámbito institucional público, se limitaron a promover la modernización de las finanzas públicas, la eficacia de los instrumentos fiscales y tributarios y la capacidad de los sistemas de información para facilitar las decisiones financieras. Y aún en este sentido, los avances fueron escasos. Se registró una baja y decreciente inversión pública en infraestructura. La expansión del rol de los mercados se realizó en ausencia o insuficiencia de marcos normativos que promovieran la competencia y protegieran el interés de los consumidores.

1.8 Avances y cuestionamientos de las reformas

Sin embargo, las reformas del Consenso de Washington se vieron respaldadas por una importante consolidación del proceso de globalización. Avanzó el grado de integración

67. WILLIAMSON, 1990b.

de los mercados financieros, se aceleraron los flujos de comercio e inversión, al tiempo que las innovaciones tecnológicas se diseminaban más rápidamente.⁶⁸

Pero sin duda que la mayor fuerza, tras los procesos internos de los países para realizar las reformas, radicó en las empresas privadas (nacionales y extranjeras) que adquirieron un papel protagónico en el ámbito de la producción de bienes, la inversión, la innovación y, cada vez más, en la provisión de servicios públicos y prestaciones sociales.

Además, durante los primeros años de la década se produjo la sensación clara que la “década perdida” había quedado atrás y se reiniciaba una nueva etapa de desarrollo. Se reanudaron los flujos de capitales a la región, bajaron las tasas de interés internacionales, en varios países se reestructuró la deuda externa, disminuyó la inflación y se recuperaron tasas de crecimiento del producto.⁶⁹ Sin embargo, en 1994 se produjo una nueva crisis financiera en México que contagió seriamente a Argentina, aunque afectó menos a otros países. La crisis iniciada en los países asiáticos en 1997 tuvo efectos mucho más generalizados.

Hacia el fin del decenio, se registró un clima bastante generalizado de desconcierto, frustración y fatiga debido a la insuficiencia del progreso y la dureza de los sacrificios realizados en la aplicación de las reformas del Consenso de Washington.⁷⁰ Éstas quedaron cuestionadas por sus resultados y se inició también la crítica de sus bases teóricas y empíricas.

Comenzó a crearse un espacio para el replanteamiento de una visión de mediano y largo plazo que permitiese orientar los esfuerzos para la construcción del futuro de los países, definiendo respuestas en distintos escenarios. Es decir, comenzó a abrirse un espacio para plantearse nuevamente los temas básicos de la planificación, sus objetivos, métodos y requerimientos institucionales.

2 LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA – 1978-2000

El sistema de planificación colombiano experimentó, durante las dos últimas décadas del siglo XX, pocas modificaciones sustantivas en su estructura y un alto grado de protagonismo en el diseño de políticas de desarrollo económico y social. A diferencia de países como Argentina, Perú o Chile, las modificaciones en los instrumentos utilizados y en sus actividades se fueron produciendo paulatina y naturalmente en función de las tareas que le eran asignadas y el tipo de objetivos y programas que impulsaban los distintos gobiernos.

68. En los años 1990, se produjo también una generalización gradual, en el plano internacional y en muchos países, de ideas y valores en torno a los derechos humanos, la democracia política y la protección del medio ambiente.

69. Brasil y Perú que habían tenido tasas negativas en 1888, 1990 y 1992, sólo retomarían el crecimiento en 1993.

70. Entre 1990 y 1999, América Latina incrementó el producto per cápita a una tasa anual promedio inferior a la mitad de la tasa de incremento registrada entre 1960 y 1979.

La planificación no llegó a ser considerada en el debate público como la antítesis del mercado. El cambio de modelo de desarrollo fue paulatino y no se produjo una ruptura abrupta destinada a reducir la acción del Estado al mínimo sin considerar seriamente los costos. De hecho, el tamaño del Estado creció durante este periodo.⁷¹ Junto a la apertura de la economía al comercio y capitales internacionales y a la participación privada en áreas anteriormente reservadas al sector público, realizada durante los años 1990, se planteó la necesidad del Estado de fortalecer su acción en las áreas en que era insustituible, particularmente en aquellas actividades que podían mejorar la equidad.

El sistema de planificación mantuvo vivo, durante todo este periodo, el debate en torno a propuestas y políticas de desarrollo que permitieron la búsqueda continua de oportunidades para lograr una economía más eficiente y una sociedad con mayor sentido de justicia y solidaridad. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) estuvo a la cabeza de este esfuerzo, aún en los años 1980 cuando las restricciones financieras volcaron la atención sobre los problemas de corto plazo y las decisiones del Ministerio de Hacienda y del Banco de la República elevaron su gravitación en las políticas públicas.

Aún más, en 1991, la nueva Constitución Política consagró al Plan Nacional de Desarrollo y al DNP como instrumento y actor central de un sistema de planificación que cumple un rol protagónico en la orientación y diseño de políticas económicas y sociales – más responsabilidades muy específicas respecto a los proyectos de inversión pública.⁷²

Dos factores parecen estar asociados a esta peculiaridad de la planificación en Colombia en relación a la mayoría de los países de la región. Uno de ellos es la continuidad de las instituciones democráticas que ha gozado el país desde 1958 y el otro es la forma en que enfrentó la crisis de la deuda que golpeara tan fuertemente al desarrollo económico y social de nuestros países a partir de 1982 después que México suspendiera el pago del servicio de su deuda externa.

2.1 La crisis de la deuda externa

La economía colombiana fue afectada por los fenómenos internacionales que desataron la crisis y la interrupción de los flujos de capital en 1982, pero en menor grado que la mayoría de los otros países de América Latina. El nivel y perfil de la deuda externa, cuyo servicio no fue interrumpido, le permitieron negociar la deuda con el Fondo Monetario y el resto de los acreedores de manera muy diferente a los países que estaban en situaciones más críticas.

71. Para el periodo 1987-1995, véase Cordi, Angela (1998).

72. La norma constitucional institucionalizó el Consejo Nacional de Planeación, una nueva instancia de participación con representantes de la sociedad civil y los gobiernos regionales, previa al debate parlamentario en ambas cámaras del Congreso Nacional.

Colombia es el país que registró menores fluctuaciones y cambios traumáticos derivados de la crisis de la deuda, menos que en los otros seis países que se han analizado en este estudio. El crecimiento se desaceleró, desde más de 5% anual en el quinquenio 1975-1979 hasta 2,4% entre 1980 y 1984 pero las tasas anuales fueron positivas y en el año más crítico, 1982, llegó al 1%.⁷³ El desempleo se elevó y llegó a 14% en 1985, pero no llegó a las cifras extremas de otros países. No se produjeron desbordes inflacionarios.

A comienzos de los años 1980, Colombia registraba niveles relativamente bajos de endeudamiento externo, producto de un manejo prudente de la bonanza de la segunda mitad de la década de los 1970. La deuda, por su parte, había sido contraída mayoritariamente con fuentes oficiales de crédito. De la deuda registrada en 1982 y 1983, más de 30% correspondía a organismos multilaterales y cerca del 20% a entidades bilaterales.⁷⁴ La deuda con prestamistas privados sólo llegó en esos años a un 50% del total, mientras que en el conjunto de América Latina esa proporción sobrepasó el 70%. El crédito externo se había orientado en buena medida a financiar proyectos de infraestructura física y se había evitado la carrera armamentista.

La recesión internacional y el cierre del mercado internacional de capitales privados obligaron a la administración del presidente Betancur a compatibilizar las políticas y objetivos de su Plan Nacional de Desarrollo⁷⁵ con un proceso de ajuste que se inició en 1982 y se reforzó a mediados de 1984. El aumento de aranceles, el subsidio a las exportaciones, la aceleración de las devaluaciones, la restricción del gasto público y el incremento de los impuestos no fueron suficientes para detener la caída de las reservas internacionales del Banco de la República.

En septiembre de 1984, la banca comercial comunicó su decisión de no prestar recursos adicionales si el gobierno no entraba en un proceso de negociación con el FMI. En febrero de 1985, el gobierno inició formalmente tales negociaciones, pero como no se requerían recursos de la balanza de pagos ni se buscaba una reestructuración de la deuda pública, se monitoreó y analizó el programa económico que implementaba el gobierno. En abril, se logró el apoyo del fondo y se avanzó rápidamente con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la utilización de los créditos ya contratados y la consecución de créditos adicionales. Posteriormente, el comité consultivo de la banca comercial acogió la solicitud de recursos "frescos" presentada por el gobierno.⁷⁶

Las políticas de ajuste permitieron reducir los desequilibrios externos e internos a niveles razonables y la bonanza cafetera de 1986, aunque breve,

73. Cifras del Banco Mundial.

74. OSPINA, 1985.

75. Denominado "Cambio con Equidad" (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1983).

76. OSPINA, 1985.

permitted recuperar ritmos de crecimiento dinámicos, superiores al 5% ese año y el siguiente. La política macroeconómica contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990 ⁷⁷contribuyó a este resultado. El mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva y la reducción del déficit del sector público se redujo a un par de puntos del PIB dieron paso a una diversificación de las exportaciones, una disminución de la tasa de interés y a una recuperación del crédito interno. Por dos años consecutivos, 1988 y 1989, se lograron superávits en cuenta corriente y se redujo el desempleo.⁷⁸

Sin embargo, durante ese mismo bienio se debilitó el ritmo de crecimiento, también los hizo la inversión privada a partir de 1989 y la inflación se elevó sobre el 25% anual a partir de 1988. Fueron argumentos para impulsar las reformas estructurales de comienzos de los años 1990.

2.2 Las reformas estructurales de los años 1990

Las reformas estructurales comenzaron a plantearse durante la Administración Barco (1986-1990), recibieron su mayor impulso durante la Administración Gaviria (1990-1994) y se mantuvieron, con algunos matices, durante la Administración Samper (1994-1998).

Por una parte, en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, se inició un acelerado proceso de desgravación arancelaria que redujo el arancel promedio desde 44% a comienzos de 1990 hasta 11,8% en marzo de 1992. Este proceso fue complementado con la eliminación de prácticamente todos los controles directos a las importaciones y la reducción de los incentivos directos a las exportaciones. Por otra parte, se liberalizaron las normas para la entrada y salida de la inversión extranjera y se permitió a los intermediarios manejar directamente transacciones en divisas dentro del mercado regulado y el control de flujos de capitales de corto plazo.

Las políticas monetarias y cambiarias pasaron a ser decididas por el Banco de la República gracias a la autonomía que le otorgó la Constitución de 1991. Sucesivas medidas tendieron a ampliar los ámbitos de operación de los intermediarios financieros y a regular su competencia.

El régimen laboral también fue flexibilizado y el sistema de seguridad social fue profundamente reformado estableciéndose un régimen de competencia entre empresas públicas y privadas.

Estas reformas estructurales combinaron, en contra del patrón regional, liberalización con un crecimiento relativo al tamaño del Estado. La estructura del Estado experimentó importantes cambios debido a las reformas mismas, a los

77. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1987. Véase *Plan de Economía Social*.

78. OCAMPO, PÉREZ, TOVAR Y LASSO, 1998.

procesos de privatización, a la ampliación de los espacios de participación privada, particularmente en infraestructura física y seguridad social, y al proceso de descentralización que fue acelerado por la Constitución de 1991. Se asignaron importantes transferencias a las entidades territoriales destinadas a inversión social, las cuales se sumaron a gastos crecientes en justicia y seguridad. El gasto público aumentó rápidamente y debió ser financiado con aumentos de la carga tributaria en tres reformas tributarias sucesivas (1990, 1992 y 1995). En la segunda mitad de la década, sin embargo, se generarían desequilibrios en las finanzas públicas.⁷⁹

En contra de las expectativas que se generaron al inicio de las reformas, el crecimiento promedio ha registrado tasas similares a las de la segunda mitad de la década anterior. Además, ha estado sujeto a fuertes fluctuaciones derivadas de fuertes ciclos de políticas macroeconómicas; expansivas en unos periodos y contractivas en otros. Estos últimos pusieron a prueba el compromiso, explícito y destacado, de los Planes Nacionales de Desarrollo (La Revolución Pacífica 1990-1994 y El Salto Social 1994-1998) con la estabilidad macroeconómica.

Por otra parte, la liberación comercial y la apertura parcial de la cuenta de capitales contribuyeron a una ampliación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos cuya contrapartida doméstica fue el deterioro de las cuentas financieras del sector privado. Hacia 1998, cuando el contagio de la crisis asiática se hizo sentir en Colombia, el déficit en cuenta corriente superaba el 6% del PIB, el del gobierno central era cercano al 5% del PIB y el del sector público no financiero algo menos del 4%.⁸⁰ Las negativas condiciones externas y las políticas de ajuste del nuevo gobierno determinaron una caída del PIB superior al 4% del PIB en 1999, único año con una tasa de crecimiento negativa desde que se calculan cuentas nacionales.

2.3 El Departamento Nacional de Planeación y los Planes Nacionales de Desarrollo

La característica del sistema de planificación en Colombia es la articulación en torno a un actor principal, el DNP, y un instrumento central, el Plan Nacional de Desarrollo. A diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, el DNP jugó un papel central en las políticas para enfrentar, en 1982 y 1983, el impacto de la recesión internacional y la detención de los flujos de financiamiento privado a nuestros países y luego, en 1985, en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos acreedores privados para regularizar el servicio de la deuda externa. En los años 1990, el DNP y los Planes Nacionales de Desarrollo fueron nuevamente actor e instrumentos centrales para el cambio de modelo de desarrollo y la aplicación de las políticas preconizadas por el Consenso de Washington.

79. *Ídem.*

80. Cifras de DNP (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1999, p. 69).

Las reformas liberalizadoras no significaron una pérdida de importancia del Estado, sino un cambio de roles, sin que se redujera su tamaño. En la definición de esos nuevos roles, el DNP y los planes siguieron jugando un papel central. El Estado y la planificación se han hecho responsables de mantener los equilibrios macroeconómicos básicamente con políticas fiscales prudentes y proporcionando un marco a las políticas monetarias y cambiarias que son decididas por el Banco de la República. La protección a la industria y las políticas sectoriales productivas han sido reemplazadas por el énfasis en políticas horizontales como la innovación tecnológica y el desarrollo del capital humano. Se ha fortalecido el papel del Estado en políticas destinadas a favorecer a grupos vulnerables. Y ya en los años 1990 empezaron a cobrar creciente importancia los esfuerzos por mejorar la administración de justicia y la seguridad e intensificar la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas.

Un rasgo distintivo en las funciones del DNP es que ha mantenido durante toda su historia la tuición sobre la inversión pública. La Constitución del 1991 le entrega la responsabilidad de elaborar un plan de inversiones de las entidades públicas de orden nacional, indicando que deberá establecer los presupuestos plurianuales de de gasto y fuentes de financiamiento de los principales programas y proyectos de inversión pública. Es decir, el DNP está a cargo del componente de inversión del Presupuesto Nacional.

Desde 1970 hasta la actualidad se ha elaborado y aprobado diez planes cuatrienales, uno para cada periodo presidencial. El cuadro siguiente resume alguna de sus principales características.

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO⁸¹ (1970-2010)

Plan de Desarrollo	Objetivos	Estrategias	Políticas	Instrumentos
Las Cuatro Estrategias 1970-1974	Crecimiento acelerado. Distribución del ingreso.	Sectores líderes.	Construcción. Exportaciones. Productividad agrícola. Distribución del Ingreso.	Sistema de ahorro y préstamo. Fomento a exportaciones. Seguridad Social.
Para Cerrar la Brecha 1975-1978	Reducción de la desigualdad y de la pobreza.	Estabilidad macroeconómica. Revolución verde.	Política social rural y urbana.	DRI - Desarrollo rural integrado. Desarrollo social urbano.
Plan de Integración Nacional 1979-1982	Desarrollo de la infraestructura básica nacional.	Plan vial comunicaciones. Desarrollo minero-energético.	Financiamiento internacional por el Banco Mundial.	Contrapartida Presupuesto Nacional.
Crecimiento con Equidad 1982-1986	Expansión económica y políticas redistributivas.	Vivienda popular, generación empleo. Cobertura educativa.	Subsidios para vivienda, educación y salud.	Autoconstrucción. Asistencia social. Educación a distancia.
Plan de Economía Social. 1986-1990	Economía social de mercado. Eficiencia económica y equidad social.	Lucha contra la pobreza absoluta. Programa de reconciliación y rehabilitación. Estabilidad macro y creación de empleo. Infraestructura vial, minero-energética y equipamiento comunitario.	Modernización de la Administración Pública. Erradicación de la pobreza absoluta. Política de fronteras.	Reconciliación, normalización, rehabilitación. Ciudades alternas.
La Revolución Pacífica 1990-1994	Modernización del Estado. Apertura económica.	Constitución del 1991. Privatizaciones. Protección y Seguridad Social. Descentralización.	Reforma sistema de salud. Seguridad jurídica. Inversión extranjera. Transferencias regionales.	Flexibilización Financiera. Reducción aranceles. Legislación básica Servicios públicos.
El Salto Social 1994-1998	Apertura con rostro humano. Estabilidad. Económica y equidad social.	Política Social. Internacionalización de la economía. Política macroeconómica y comercial.	Salud, educación, nutrición, seguridad y asistencia social. Desarrollo Energético.	Sisben. Red de Solidaridad Social. Vivienda de Interés Social. Plan Nacional de Gasoductos.
Cambio para Construir la Paz 1998-2002	Logro de la paz para progreso económico y social.	Estabilización macroeconómica. Diálogos con Insurgencia.	Contracción Monetaria y fiscal.	Creación nuevo sistema de crédito U.V.R.
Hacia un Estado Comunitario 2002 - 2006	Fortalecimiento fuerza pública. Participación comunitaria.	Programa de Reinserción. Atención desplazados.	Empleo Rural. Familias en acción.	Efectivos campesinos. Plan guardabosques.
Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010	Continuación del plan de seguridad ciudadana y crecimiento empresarial.	Inteligencia militar. Incentivos a la inversión.	Reinversión utilidades.	Exenciones tributarias.

El plan *Las Cuatro Estrategias 1970-1974* se fundamentó en un diagnóstico que se alejó de las concepciones estructuralistas cepalinas que habían predominado

81. El Cuadro ha sido tomado de Florez, Luis Bernardo y Rodrigo Manrique (2008, p. 29).

con anterioridad. Sin abandonar los programas para elevar la productividad agrícola, resultaba necesario impulsar la demanda de empleo en sectores con alta potencialidad de crecimiento, como la construcción y las exportaciones. En el primero se concentraron las políticas y programas.⁸²

Desde mediados de los años 1970 adquirieron mayor importancia los temas del ajuste macroeconómico, en particular tras la crisis internacional de la deuda de comienzos de los 1980. El *Plan Economía Social 1986-1990* representa una reacción frente a los altos costos que habían generado las políticas de ajuste sobre la producción y el empleo. Por ello, se propuso una reorientación de la inversión pública hacia la infraestructura física y hacia programas sociales enfocados en la lucha contra la pobreza.⁸³

El programa de apertura el cambio del rol del Estado pasaron a constituir el eje de *La Revolución Pacífica 1990-1994*. Las reformas para los mercados de bienes, laborales y de capitales, fueron enunciadas. Su sello distintivo fue la desregulación y la liberación de los mercados, inspiradas en el criterio de que el exceso de controles e intervenciones por parte del Estado había ocasionado un funcionamiento ineficiente y poco competitivo del sistema económico. Bajo esta visión se modificaron en forma sustancial los instrumentos de regulación de los mercados financiero, laboral y cambiario y se definieron nuevos regímenes en diversas materias: tributaria, de inversión extranjera, de endeudamiento, de comercio exterior y, más adelante, de seguridad social. El plan recoge las disposiciones de la nueva Constitución para realizar un vigoroso proceso de descentralización de la administración del Estado.⁸⁴

Los tres últimos planes han debido incorporar los temas relacionados con los conflictos armados internos de Colombia. La desarticulación de la vida social y la economía de vastos sectores del territorio nacional han requerido la atención y la movilización de recursos crecientes para atender al esfuerzo bélico y a las necesidades de las poblaciones afectadas por los conflictos armados.

El DNP ha mantenido importantes vínculos con las instituciones financieras internacionales, particularmente con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La tuición sobre los proyectos de inversión pública incluyendo los estudios de preinversión, los criterios de selección y las decisiones sobre su financiamiento lo convirtieron en un interlocutor privilegiado dentro del sector público. Pero, la vinculación ha significado mucho más. A partir de mediados de los años 1970, los planes han reflejado en buena medida el pensamiento sobre el desarrollo económico y social que ha prevalecido en esas instituciones.

82. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1972), las Cuatro Estrategias.

83. Ídem (1987), Plan de Economía Social.

84. Ídem (1991), La Revolución Pacífica.

La influencia del Banco Mundial se puede observar con claridad en *La Revolución Pacífica 1990-1994*, el cual recoge fielmente los lineamientos del Consenso de Washington y particularmente, en el campo de las privatizaciones, apertura y flexibilización financiera. Pero también se encuentra esa influencia en planes más antiguos. *Para Cerrar la Brecha 1974-1978* pone énfasis en el sector agropecuario en tiempos de éxito de la revolución verde y en el *Plan de Integración Nacional 1978-1982* el sello del Banco Mundial se observa en el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura principalmente en las áreas de transporte, comunicaciones y minero-energética.⁸⁵

El progresivo énfasis en las políticas sociales dentro de estos diez planes se torna preponderante en las metas, las inversiones y los programas contenidos *El Plan de Economía Social 1987-1990* y en *El Salto Social 1994-1998*.⁸⁶ Este énfasis no es ajeno a esta influencia internacional – el Banco Mundial viene destacando la importancia de los temas relacionados con la pobreza desde los años 1960. Pero, responde también a la frustración social con la inequidad en el reparto de los frutos del crecimiento económico. Las instituciones democráticas colombianas han canalizado esa frustración incorporando en forma cada vez más explícita y gravitante las metas sociales en sus planes y políticas y particularmente en el Plan Nacional de Desarrollo, el instrumento de mayor jerarquía política en la elaboración de políticas en este ámbito.

3 LA PLANIFICACIÓN EN CHILE – 1973-2000

El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 puso abrupto término a la experiencia de la “vía chilena al socialismo” y al esfuerzo de conformación de un sistema de planificación gubernamental fuerte y complejo a nivel nacional, regional y sectorial. Durante los siguientes nueve años, hasta 1982, se aplica en Chile un modelo de políticas económicas y sociales de tipo neoliberal extremo, que desarticula el sistema de planificación anterior, pero utiliza la Oficina de Planificación Nacional para impulsar reformas institucionales y programas sociales destinados a la población más pobre.

Entre 1982 y 1990 las políticas públicas del régimen militar adquieren cierto pragmatismo, pero mantienen su carácter ortodoxo y un fuerte sesgo regresivo en la distribución del ingreso. Tras la recuperación de la democracia, cambia la orientación de las políticas económicas y sociales, que buscan el crecimiento con equidad, pero no se recupera el antiguo rol del Estado en la economía ni se reconstruye un sistema de planificación nacional.

85. Ídem, 1975 y 1979.

86. Ídem, 1987 y 1995.

3.1 El entorno político y económico

Mientras el régimen arrasaba con las instituciones democráticas y aplastaba violentamente a la oposición, la política económica se inspiraba en las concepciones neoliberales extremas que consideran al mercado como la antítesis de la planificación. Se impone el fundamentalismo del mercado en que la intervención del Estado en la economía debe ser restringida al mínimo.⁸⁷

Se implementaron numerosas reformas, en las cuales incluyeron la eliminación de los controles de precios, la apertura indiscriminada de las importaciones, la liberalización del mercado financiero interno – a fines de la década se extendería a los flujos internacionales de capital –, reducción del tamaño del sector público, devolución a sus antiguos propietarios de empresas y tierras expropiadas, supresión de la mayoría de los derechos sindicales vigentes antes del golpe militar y una reforma tributaria que redujo fuertemente la participación de los tributos directos y de mayor progresividad.

Por tres años (1974-1976), la inflación se mantuvo a niveles de tres dígitos mientras se traba de controlarla con medidas monetarias. Se redujo en 1977, después que se aplicaron otros mecanismos y no sólo el control monetario. La violenta caída del PIB en 1975⁸⁸ y la lenta recuperación posterior significó un desempleo muy elevado, salarios deprimidos, numerosas quiebras y caída de la inversión. Pero, la profunda recesión inicial creó grandes brechas de capacidad productiva no utilizada que permitieron sostener una recuperación – con baja inversión – por varios años, la cual generó una imagen de éxito económico y financiero. En 1979, habiendo logrado un superávit fiscal y un régimen de libre importación con arancel uniforme de 10%, se adoptó plenamente el enfoque monetario de balanza de pagos y se congeló el tipo de cambio.

Esta política fue apoyada por un intenso endeudamiento externo, que cubrió en exceso la brecha externa en expansión. La deuda externa se duplicó, el aumento de las exportaciones se detuvo y, en 1981, el déficit en cuenta corriente se empujó al 21% del PIB. En 1982, la economía colapsó y por segunda vez, en menos de una década, la economía chilena se vio afectada por una recesión de magnitud inusitada, la mayor de toda América Latina. En 1982 y 1983, el PIB cayó en más de 14%, seguido por una generalizada crisis bancaria, desempleo generalizado y masivas quiebras en la agricultura, industria y construcción.

El colapso económico y el clima de descontento debilitaron al régimen militar y se hicieron, con cierto pragmatismo, varios ajustes en las políticas económicas. Se realizaron sucesivas devaluaciones, se introdujeron bandas de precios para la

87. FFRENCH-DAVIS, 2008, p. 32 a 39.

88. EL PIB se redujo en 4,9% en 1973, creció en 2,5% en 1974 y volvió a caer en 11,4% en 1975 (cifras del Banco Mundial).

importación de productos agrícolas, se reguló al sistema financiero y se entregaron ayudas masivas al sector privado. A partir de 1986, se inició una recuperación sostenida de la actividad económica que se vio estimulada por un alza notable de los precios del cobre en 1988 y 1989 que, incluso provocaron un recalentamiento de la economía este último año.

Los gobiernos democráticos de la década de los años 1990⁸⁹ presidieron uno de los periodos más prósperos de la historia económica de Chile. Entre 1990 y 1998 la tasa de crecimiento promedio del PIB superó el 7% anual y el producto por habitante lo hizo a tasas superiores al 5%. Este dinamismo del crecimiento económico estuvo asociado a la expansión de las exportaciones – con tasas de crecimiento del 10% anual – y de la inversión en formación de capital productivo junto a un ambiente generalizado de estabilidad. Al mismo tiempo, los indicadores de pobreza y desigualdad mostraron claros progresos, particularmente en los primeros cuatro años.

En 1998, sin embargo, la crisis asiática impactó seriamente los términos de intercambio. Un tipo de cambio apreciado y un déficit externo financiado y estimulado por el endeudamiento del sector privado agravaron la situación. Una errada política del Banco Central en la crisis provocó una interrupción del sostenido crecimiento económico de la década. En 1999, se produjo una recesión y el PIB registró una caída de 0,8%.

3.2 La Oficina de Planificación Nacional bajo el régimen militar

El neoliberalismo extremo imperante en el diseño de las políticas públicas no significó la desaparición de la Odeplan. Dejó de ser el órgano que planifica el desarrollo económico y social del país, pero, mantuvo una alta relevancia política hasta el término de la dictadura militar en 1990. Se constituyó en un órgano del nivel superior del gobierno que desarrollaba importantes iniciativas en el ámbito institucional, en el diseño de políticas públicas al tiempo que administraba el sistema de evaluación de los proyectos de inversión del sector público.

Odeplan tuvo un rol importante en las reformas que realizó el régimen militar para reducir la intervención del Estado en la economía y la sociedad y entregar al mercado la asignación de recursos y la distribución del ingreso. Era necesario sustituir la institucionalidad que había permitido al Estado dominar casi sin contrapeso la escena económica y social interviniendo tanto al nivel macro como microeconómico, incluyendo desde la fijación de miles de precios de bienes y servicios de consumo y de inversión, hasta el racionamiento del crédito de los bancos privados y la aprobación de cada operación de importación o que involucrara cualquier uso de divisas.

89. La administración de Patricio Aylwin se extendió desde marzo de 1990 hasta marzo 1994 y la de Eduardo Frei Ruiz-Tagle los seis años siguientes, hasta marzo de 2000.

Las autoridades económicas designadas por régimen militar se empeñaron en crear una nueva institucionalidad que otorgara al mercado el rol prominente que estimaba que debía jugar. Sin la necesidad de conciliar los intereses de los sectores ciudadanos que impone un régimen democrático fueron implementándose múltiples reformas – en algunos casos con un alto grado de radicalidad – que sólo debían cumplir la condición de responder a cánones neoliberales que esas autoridades sustentaban.

3.3 Las reformas institucionales

En el ámbito económico, debe mencionarse la rápida y radical apertura al comercio internacional y a los movimientos de capital.⁹⁰ La privatización de empresas estatales fue otro ámbito muy destacado de las reformas en el ámbito económico. Lo primero en privatizarse fueron los bancos que habían sido nacionalizados en el gobierno socialista anterior.⁹¹ Pero, también se privatizaron empresas estatales tradicionales que dominaban en sus mercados con razonable rentabilidad en distintas actividades como la producción de acero, productos farmacéuticos, azúcar, energía eléctrica, servicios telefónicos y de telecomunicaciones.

De gran importancia fue la reforma laboral que reemplazó la legislación vigente desde 1931 para el mercado de trabajo. En virtud de esta reforma la negociación colectiva se hace al interior de cada empresa excluyéndose cualquier negociación por rama o grupo de empresas y el derecho a huelga queda limitado de acuerdo a estrictas normas que, incluso permiten a las empresas contratar trabajadores ajenos para reemplazar a los huelguistas. Además, la libertad de sindicalización terminó con la afiliación obligatoria y la libertad para formar confederaciones de trabajadores eliminó el esquema de central única que había imperado hasta el golpe militar.⁹²

Una de las reformas estrellas fue la realizada en el ámbito de la seguridad social. En 1981, se creó el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que introdujo un cambio radical al sistema de pensiones. Los trabajadores debieron elegir una de estas empresas administradoras privadas para que maneje la parte de su remuneración que está obligado por ley a transferir a una cuenta de ahorro que sólo tiene como destino una pensión cuando alcance su edad de retiro. Estas empresas administradoras invierten los recursos de las cuentas de los trabajadores en el mercado de capitales y acumulan la rentabilidad de esas inversiones en la cuenta de cada trabajador. Es un sistema totalmente privado que funciona

90. La desindustrialización y el sobreendeudamiento en divisas de los bancos y las empresas privadas provenientes de estas liberalizaciones habrían de agravar la recesión de 1982 y 1983, la más grande que había afectado al país desde comienzos de los años 1930. Esto haría reconsiderar algunas de estas medidas a la salida de esa crisis.

91. Tuvieron que volver a ser intervenidos por el gobierno en la crisis de 1982 y luego serían nuevamente reprivatizados después que sus deudas fueran asumidas por el Fisco.

92. Las reformas económicas y laborales fueron sin duda determinantes en la redistribución regresiva del ingreso nacional producida durante la dictadura. La participación de los salarios en el ingreso nacional disminuyó de 58% a 41% entre 1970 y 1989. Las encuestas de presupuestos familiares muestran que el quintil más pobre redujo su participación en el gasto desde 7,6% en 1969 hasta 5,2% en 1978 y a 4,4% en 1988.

con total independencia del presupuesto público y provee de fondos al mercado de capitales donde pueden financiar su expansión otras empresas privadas.

En el ámbito de la salud destaca la reforma, también de 1981, que creó las Instituciones de Salud Previsional (Isapres), empresas privadas que ofrecen seguros de salud captando una buena parte de las cotizaciones obligatorias para la salud que hasta ese momento iban al Fondo Nacional de Salud, entidad pública que financia las prestaciones de salud de toda la población, incluso los indigentes o que están fuera de la fuerza de trabajo.

La reforma a la educación básica y media creó, en 1980, un nuevo esquema de subsidios a la demanda en función del servicio prestado. Este esquema dio un fuerte impulso a la educación privada subvencionada por el Estado, sector que se vio fortalecido adicionalmente por la transferencia de la administración de las escuelas a las municipalidades. La matrícula en el sector particular subvencionado mostró desde entonces un crecimiento mayor que el sector municipalizado al que ha ido reemplazando.

En el ámbito universitario, en enero de 1981, se promulgó la nueva ley de Universidades, que permitió la creación y funcionamiento de nuevas casas de estudio autónomas y de propiedad privada.

3.4 Políticas sociales

Aparte de las reformas institucionales, Odeplan participó en el diseño de diversos programas referidos principalmente al ámbito social. Estos programas adquirieron especial importancia por el fuerte deterioro en la distribución del ingreso y el impacto de las crisis económicas de 1975 y 1982.

Destacan entre ellos: la confección del mapa de la extrema pobreza, el diseño de programas en salud y en desnutrición infantil, el sistema de subsidios habitacionales, el régimen de pensiones asistenciales para inválidos y ancianos marginados de la previsión, la creación del subsidio único familiar (SUF) y los subsidios de cesantía y programas especiales de empleo que se diseñaron en los periodos de crisis económica.

Todos estos programas tenían por objeto focalizar el gasto social sólo en los grupos más pobres y hacerlo más eficiente. Dos instrumentos tuvieron especial relevancia entre los mecanismos para mejorar la focalización del gasto. Las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) permitieron medir la distribución de ingresos entre las familias, orientar las políticas sociales hacia los más pobres y medir su impacto. Las Fichas de Clasificación Social (CAS) de aplicada en los barrios pobres determinaban si la situación de pobreza de la familia encuestada reunía los requisitos para acceder al acceso a los subsidios públicos.⁹³

93. Correspondió también a Odeplan administrar el sistema de aprobación de proyectos de inversión pública. Esta aprobación requería la evaluación de rentabilidad social de cada proyecto y que la tasa de retorno social no fuera inferior al 12% anual.

Odeplan durante el régimen militar no fue la cabeza de un sistema de planificación nacional, pero su acción correspondió a un ejercicio de planificación para avanzar hacia una visión neoliberal del desarrollo económico y social del país. De esta visión derivaron planes de acción en ámbitos específicos que incluyeron el diseño de reformas para abrir la economía nacional al dinamismo de las corrientes internacionales de comercio y capitales y entregaran la asignación de los recursos al mercado con la menor interferencia posible del Estado. Odeplan también participó en las tareas de monitoreo y evaluación de tales reformas, así como en el diseño y aplicación de políticas sociales que debían acompañar ese modelo buscando focalizar el gasto público social en los sectores más pobres.

3.5 La creación del Ministerio de Planificación

Tras la recuperación de la democracia, en 1990, se crearon el Ministerio de Planificación (Mideplan) el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres). El primero sustituyó a Odeplan y es el continuador de sus tareas en el área social y en la evaluación de proyectos de inversión pública.

La ley le otorgó a Mideplan funciones muy amplias que incluyen, por cierto, las de planificación. Sin embargo, de hecho, se ha abocado a la tarea de planificación social y al desarrollo de programas orientados a la superación de la pobreza y al fortalecimiento de la inclusión social de grupos discriminados (mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados), incluyendo la ejecución de varios de ellos. Además, mantuvo la administración del sistema de evaluación de los proyectos de inversión pública y ha colaborado con los gobiernos regionales en el diseño de estrategias y políticas de desarrollo regional y gestión territorial. En 1994, se designó a Mideplan como el ente coordinador del Área de Protección Social que incorporaba a los Ministerios de Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, Cultura y de la Mujer.

Mideplan mantuvo tareas propias de un ente planificador sin llegar a serlo. En el ámbito social, ha realizado tareas claves de información, pero no es el ente articulador de un sistema de planificación estratégica. Sólo cumple esas funciones en el ámbito de la inclusión social, en que, sin embargo, tiene importantes funciones ejecutivas, alejándose de las características propias de un ente planificador.⁹⁴

3.6 El rol del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia

El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres) no tenía precedentes en la administración pública chilena y se le asignó el propósito de lograr mayor coordinación y coherencia de la acción del gobierno en función de sus objetivos programáticos y estratégicos. Las tareas de planificación gubernamental que se realizan en Chile pasaron, de manera gradual y sin denominarlo “planificación”,

94. GARCÍA HURTADO, 2009.

a ser responsabilidad de la Segpres. Sin tener la responsabilidad formal de llevar adelante el proceso de planificación estratégica que el país ha ejercido y, en la práctica, las principales funciones de ese proceso que aún se realizan en Chile.

La ley que creó este ministerio le asignó tareas de asesoría al presidente y a los ministros; mantener las relaciones del gobierno con el Congreso, los partidos políticos y otras organizaciones sociales y la de propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del gobierno. Su tarea central ha sido la de brindar eficiencia, coordinación y coherencia estratégica al quehacer gubernamental, contribuyendo a asegurar complementariedad – y evitando inconsistencias – entre las políticas públicas y a que sus impactos sean coherentes con los objetivos estratégicos que persiguen. También se le encargó fortalecer la gobernabilidad, sumando voluntades y compromisos de los actores relevantes para prevenir conflictos y asegurar continuidad en la consecución de los objetivos estratégicos del gobierno.

Un hito clave para la creación de esta nueva manera de hacer planificación en Chile fue la creación, en 1991, del llamado Sistema de Metas Ministeriales que buscó darle seguimiento y cumplimiento a los principales compromisos programáticos del gobierno. El seguimiento de las metas ministeriales, compromisos programáticos de cada Ministerio, le permitiría a la Segpres coordinar y monitorear el logro de las metas estratégicas del gobierno.

A diferencia de la mayoría de las reparticiones públicas de alto rango, la Segpres ha realizado tareas de dirección, coordinación y control estratégico y ninguna de carácter ejecutivo. Es, por lo tanto, propiamente un ente de planificación estratégica, sin que la ley le haya otorgado esa función. Esta falta de atribución legal para planificar ha sido precisamente una de sus debilidades.

La “visión estratégica” con que trabaja la Segpres ha estado dada por el Programa de Gobierno y por los compromisos que asume el presidente ante la nación durante su mandato, muy especialmente en su cuenta pública anual ante el Congreso Nacional. Estos han definido los objetivos estratégicos que se busca concretar y que son objeto del proceso de planificación.

El Programa de Gobierno y las Cuentas Presidenciales han asumido este rol porque no existe una institución pública responsable de elaborar una visión estratégica propiamente tal. Tampoco existe un proceso que comprometa a actores distintos al gobierno de turno o de sus mismos electores con la visión expresada en el programa. Dicha visión y su consecuente plan de acción, por tanto, no es objeto de un proceso formal de retroalimentación.

Sin embargo, los programas de gobierno han establecido en Chile una visión general que orienta la marcha del gobierno y su accionar en el país, como también define los criterios generales que deben orientar las políticas públicas. Los programas

de gobierno han comprendido un diagnóstico, una visión general de hacia dónde se quiere avanzar y una serie de propuestas específicas respecto de cómo lograrlo.

La coordinación estratégica de acciones la ha desempeñado Segpres a través de los comités interministeriales en los cuales participa como secretaria técnica. Los Comités Interministeriales nacieron para cumplir dos funciones básicas: seguir la coyuntura en su ámbito de trabajo para atender los conflictos que pudiesen surgir y monitorear el avance en los objetivos estratégicos de su área. Dos comités han sido permanentes y cruciales para la operación del gobierno.⁹⁵ El Comité Político que supervisa la agenda política del gobierno y sobre todo evalúa la coyuntura para decidir las principales acciones de cada semana y el Comité Económico que cumple funciones similares al político en el ámbito económico.

La tercera fase de todo proceso de planificación es el monitoreo y la evaluación de las acciones orientadas a lograr los objetivos estratégicos, como también del contexto en que se desarrollan estas acciones. Se han creado dos sistemas complementarios e interrelacionados de monitoreo y evaluación: el sistema de seguimiento de la programación gubernamental que administra Segpres y el sistema de control de la gestión que administra la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres) que ha orientado su trabajo hacia la gestión presupuestaria por resultados.⁹⁶

4 LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA – 1980-1999⁹⁷

4.1 Entorno económico y social en el periodo 1980-1999

El periodo analizado estuvo signado por una persistente caída de los precios petroleros que hacia el final del mismo se situaron en su nivel más bajo en dos décadas.⁹⁸ Producto de esta circunstancia, los distintos gobiernos se vieron en la necesidad de adoptar medidas cuya aplicación conllevaron a la generalización de una serie de conflictos políticos y sociales que provocarían el cambio radical que emergiera en el país a partir de febrero de 1999.

A raíz de la primera contracción significativa de los precios de petróleo entre los años de 1982-1983, se generó un profundo déficit fiscal que se financió mediante endeudamiento externo. Ante la incapacidad de servir la deuda acumulada, se procedió a la devaluación del signo monetario y a establecer un sistema de control de cambios. Estas primeras medidas fueron acompañadas por el establecimiento de

95. Han funcionado también, aunque con cierta irregularidad, los Comités de Infraestructura, el Social y el Desarrollo Productivo.

96. GARCÍA HURTADO, 2009.

97. Con la colaboración de Juan Francisco Rojas Penso.

98. El petróleo llegó a cotizarse a un precio cercano a los siete dólares por barril en 1997 y de nuevo en 1998. El promedio de esos dos años fue inferior, pero cercano a 10 dólares por barril.

un control del comercio exterior del país que se haría más férreo a partir de 1984, cuando estaba en funciones un nuevo gobierno.⁹⁹

En razón de la continua disminución de los ingresos petroleros se produjo una nueva devaluación de la moneda nacional y se simplificó el sistema de control cambiario.¹⁰⁰ Este nuevo esquema cambiario fue aparejado con la generalizada aplicación de medidas no arancelarias que desvirtuó el papel que podía desempeñar el arancel de aduanas para incentivar las actividades que sustituían importaciones.

Dado que cada vez más se hacían visibles los síntomas de desaceleración de la economía, se puso en marcha el entonces denominado “Plan Trienal”. Este consistía en la ejecución de un conjunto de obras de infraestructura basado en la inversión pública y que procuraba estimular la reactivación del sector industrial estatal y privado y, por efecto multiplicador, dinamizar el sector de los servicios a través del consumo que contribuyese a la generación de empleos. Una nueva caída de los precios del crudo hizo inviable este plan y fue definitivamente abandonado por el gobierno que asumió funciones en febrero de 1989.

Para atender la emergencia económica que enfrentaba el país, el nuevo gobierno¹⁰¹ hizo público el VII Plan de la Nación y aplicó un programa ortodoxo de ajuste de la economía que inmediatamente despertó el descontento popular poniendo en evidencia la ausencia de respaldo político con que contaban las autoridades para instrumentar las políticas liberalizadoras contempladas en ese tipo de programa.

La espontánea movilización popular del 27 de febrero de 1989, carente de toda orientación política, es el primer producto que cosecha el ajuste en curso. Superado ese primer trance, los índices macroeconómicos comenzaron a mostrar signos alentadores pero, simultáneamente, se produjo un progresivo deterioro del nivel de vida de la mayoría de la población. Esta tendencia al deterioro persistió, incluso cuando en 1991 se generó un transitorio incremento de los precios del petróleo, como consecuencia de la Guerra del Golfo.

El 4 de febrero de 1992 produce un primer golpe de estado que se repite el 27 de noviembre de ese mismo año, el cual es encabezado por militares de la oficialidad intermedia que divulgan un discurso nacionalista que otorga prioridad a la problemática social. Poco tiempo después, se hace público un caso de corrupción administrativa que desemboca en la destitución del presidente.

99. La Administración presidida por Jaime Lusinchi se extendió entre febrero de 1984 y febrero de 1989.

100. Se estableció un tipo de cambio para la importación de productos considerados indispensables para la satisfacción de las necesidades inmediatas de la población y para mantener los niveles de producción de los sectores primario y secundario de la economía. Para el resto de las transacciones en divisas regía un tipo de cambio libre.

101. Carlos Andrés Pérez inició su segundo periodo presidencial en febrero de 1989 y fue destituido en mayo de 1993.

En ese clima de inestabilidad, progresivamente se sigue deteriorando el panorama socio-económico del país. Al mismo tiempo, comienza a germinar la peor crisis financiera que haya enfrentado Venezuela en toda su historia republicana. En ese contexto, el gobierno elegido para el quinquenio 1994-1999¹⁰², debe dedicar los dos primeros años de su gestión a corregir las distorsiones generadas por las políticas puestas en práctica desde 1989 y a atenuar las secuelas dejadas por la quiebra de más de una docena de bancos, cuya operativa era de significativa importancia para la economía nacional.

Como consecuencia de esa situación, el gobierno se vio obligado a acudir al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo para obtener recursos frescos que le permitieran superar la crisis, la cual se había agravado por la recurrente contracción de los precios del petróleo. El entendimiento con los organismos financieros multilaterales implicó la adopción de un nuevo programa de ajuste que además de la típica aplicación de las políticas de liberalización, debió acometer acciones para la privatización de empresas estatales y desregular el mercado laboral.

En síntesis, la evolución del entorno socio-económico durante las dos décadas objeto del análisis estuvo fuertemente determinada por la evolución de los precios del petróleo complementada por cambios de paradigmas de política económica. Las contradicciones institucionales condujeron al desgaste de un sistema político cuyos síntomas no fueron debidamente interpretados por su dirigencia. El clima de inestabilidad política contribuyó al deterioro de la situación económica del país y de las condiciones de vida de la población.¹⁰³

Estando la actividad petrolera en manos del Estado, éste mantuvo su influencia en el desenvolvimiento económico del país. Las relaciones entre el gasto público y la inversión pública con el PIB se mantienen relativamente constantes a lo largo del periodo. En el caso del gasto público, osciló entre el 21% y el 25%, mientras que en el de la inversión se mantuvo en torno a los diez puntos porcentuales en promedio.

4.2 La institucionalidad responsable de la planificación

La década de los años 1980 comienza sin que se registren mayores cambios en lo que la institucionalidad de la planificación se refiere. Tal como se indicara en el primer informe, la influencia de Cordiplan en el ejercicio planificador dependía del acceso que dispusiera su jefe al mandatario de turno. En la medida que continuaba afianzándose la dependencia del país de la actividad petrolera – y en

102. El gobierno presidido por Rafael Caldera, en su segundo mandato, se inició en febrero de 1994 y terminó en febrero de 1999.

103. Según la encuesta de ingresos por hogar del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 1998 el 49% de la población vivía en condiciones de pobreza y alrededor de un 26,4% en pobreza crítica.

menor cuantía de la minera – , seguía compartiendo funciones con los sistemas de planificación corporativa instrumentados por Petróleos de Venezuela (PDVSA) y la Corporación de Guayana (CVG) para atender sus requerimientos sectoriales.¹⁰⁴

Sin embargo, debido a la evolución de la coyuntura económica enfrentada por el país durante el primer lustro de la década, la capacidad institucional de Cordiplan se ve nuevamente mermada, al emerger con gran ímpetu por la influencia que comenzaran a ejercer, a partir de 1982, el Ministerio de Hacienda (MH) y el Banco Central de Venezuela (BCV) en el diseño y ejecución de la política económica. Esta situación encuentra sus raíces en la paulatina caída de los precios del petróleo con sus efectos sobre los ingresos públicos y en la incapacidad de atender el servicio de la deuda externa contraída principalmente durante el quinquenio 1974-1979.¹⁰⁵

Inmerso el país en la profunda crisis iniciada en 1982, se adoptó una norma que procuraba rescatar el papel de la planificación en el proceso político nacional. En 1983 el Congreso Nacional aprobó la Enmienda nº 2 de la Constitución de la República de 1961, mediante la cual se obliga al Poder Ejecutivo a someter a la consideración del Legislativo en el transcurso del primer año de cada periodo constitucional (cinco años), los lineamientos generales del plan de desarrollo de la Nación y dispuso la promulgación de una Ley Orgánica de Planificación. Ninguno de esos mandatos fue cumplido y los planes quinquenales de cada gobierno siguieron sin sanción parlamentaria.

Con el cambio de gobierno que se produce en 1984 y como producto de los cambios metodológicos que se incorporan en el VII Plan de la Nación, Cordiplan es sometida a una reestructuración orgánico-funcional que permitiese atender adecuadamente la problemática coyuntural en detrimento de la sectorial. Esta modificación coincide con una nueva crisis coyuntural generada por una drástica caída de los precios petroleros que nuevamente posterga la tarea planificadora.

En esta coyuntura, reflota el liderazgo del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Venezuela en la conducción económica del país, pero esta vez reforzado por la incorporación del Ministerio de Fomento (MF) debido a su determinante influencia en la administración de las normas reguladoras del comercio exterior de mercaderías. Este, por razones coyunturales, comienza a ser administrado – casi en su totalidad – por el Estado a través de la generalizada aplicación de medidas no arancelarias combinada con el control de cambios establecido en 1983. Mientras tanto, Cordiplan es relegada a la ejecución de actividades secundarias relacionadas con el desarrollo de proyectos regionales y de cooperación técnica internacional.

104. La CVG disminuyó su influencia a medida que avanzaron los planes de privatización. En 1997, se concretó la privatización de Sidor (Siderúrgica del Orinoco), empresa emblemática de la actividad minera a nivel nacional.

105. Este es el quinquenio correspondiente a la primera administración presidida por Carlos Andrés Pérez.

Paradójicamente, Cordiplan recuperaría su papel estelar en el espectro político nacional en el periodo gubernamental que se iniciara en 1989, con el ingreso formal del país al círculo neoliberal. El VIII Plan de la Nación, bautizado como “El gran viraje”, en términos generales, contempla la plena aplicación del denominado “Consenso de Washington” estimulando la generación de una economía de mercado y circunscribiendo la labor del Estado en materia económica básicamente a aquellas actividades necesarias para promover la actividad privada.

Se registra así la paradoja que una estrategia fundamentada en principios neoliberales sea administrada por una institución planificadora. Es decir, que un esquema de políticas que postula un rol subsidiario del Estado en la actividad económica es administrado por una instancia gubernamental que debe su existencia, precisamente, a la activa participación del Estado en la economía.

Cordiplan mantendría inalterado su papel rector en el ámbito económico, durante el quinquenio siguiente (febrero 1994 – febrero 1999). Su influencia respondería, por un lado, a la coalición de fuerzas políticas que ejercieron el gobierno durante este lapso, a las características personales del titular de la oficina y al amplio debate entre los principales actores del país en torno a la elaboración del IX Plan de la Nación. Este debate permitió la concertación de un inédito proyecto nacional el que, sin embargo, también se vio frustrado por la crisis financiera y una nueva coyuntura petrolera desfavorable que llevó los precios del crudo a los niveles más bajos en dos décadas.

El gobierno que asumió en febrero de 1999¹⁰⁶ impulsó la aprobación de una nueva Constitución que abrió grandes espacios a la acción del Estado y considera a la planificación el instrumento indispensable para realizarla. Una de sus primeras acciones fue la de crear el Ministerio de Planificación y Desarrollo ahora el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (MPD), el cual sustituyó a Cordiplan y dictó un decreto con fuerza de ley para orientar las actividades conducentes a la creación del Sistema Nacional de Planificación.

El titular de ese despacho actúa como coordinador del Sistema Nacional de Planificación y, como tal, ejerce también la coordinación del gabinete económico del cual forman parte todos los ministerios con funciones vinculadas al área económica. Estos están obligados a enmarcar sus programas en el Plan de la Nación que es elaborado con base en los lineamientos dictados por el MPD y aprobados por la Asamblea Nacional.

4.3 Descripción de los planes aprobados

Similar a lo sucedido en las dos décadas anteriores, los planes elaborados a lo largo del periodo del análisis no revelaron signos de continuidad. Fueron adoptados al

106. El gobierno presidido por Hugo Chávez asumió en febrero de 1999.

comienzo de cada gestión gubernamental y desempeñaron el rol de programas de gobierno, antes de ser considerados como una estrategia de desarrollo. Tal característica les limitaba la capacidad de constituirse ni en marcos de referencia para la configuración de planes de mediano plazo y menos aún para establecer políticas de desarrollo de largo plazo.

La vinculación entre los presupuestos y la actividad planificadora desplegada por Cordiplan no registró avances. Esa coordinación apenas si comenzaría a incorporarse a partir de 1999 cuando se produjo el cambio institucional mencionado en la sección anterior.

El VII Plan de la Nación (1984-1989) incorporó una variante metodológica al sustituirse la planificación puramente normativa por una situacional, lo cual indujo a la ya referida reestructuración orgánico-funcional de Cordiplan. Sin embargo, la coyuntura desfavorable que enfrentó el país en ese quinquenio, desvirtuó los postulados de la estrategia implícita en el plan.

Por su parte, el VIII Plan de la Nación (1989-1994), “El gran viraje”, hace explícita una estrategia de desarrollo fundamentada en los términos del Consenso de Washington. La asignación de recursos queda liberada al juego de las fuerzas de mercado concediéndole un rol protagónico al sector privado en detrimento de la participación del Estado en la actividad económica. Este reenfoque de la estrategia no contó con un sólido apoyo político y su aplicación se vio limitada como consecuencia de los múltiples acontecimientos políticos que se sucedieron a lo largo de su lustro de vigencia.¹⁰⁷

Teniendo en cuenta esos antecedentes políticos, el gobierno que asume funciones en 1994 convoca a un diálogo nacional que conduce a la elaboración del IX Plan de la Nación que es denominado “Agenda Venezuela”. Esencialmente, el mismo recupera los postulados de la estrategia implícita en el plan anterior y procura concederle mayor viabilidad a partir de la base de sustentación política generada como producto del diálogo llevado a cabo. Nuevamente la coyuntura del país impide la plena instrumentación del plan. Apenas comienza su aplicación, se produce la crisis financiera que es agravada por una nueva contracción de los precios petroleros. Ambos sucesos, conjugados entre sí, regeneran el ambiente de conflictividad social.

La década concluye con la convocatoria a una Asamblea Constituyente que propone una nueva Constitución que considera a la planificación como función fundamental del Estado. La nueva Constitución fue aprobada en referendo popular celebrado el 15 de diciembre de 1999 y entró en vigencia el año 2000. De esa manera, la acción planificadora resurge sustentada en un mandato constitucional.

107. Estos incluyeron continuas movilizaciones populares, dos golpes de estado y, finalmente, la destitución del Presidente de la República por hechos vinculados con la transparencia en la administración de recursos públicos.

5 LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA – 1980-2000¹⁰⁸

La dictadura instaurada por el golpe militar de 1976 se propuso establecer un cambio profundo en el modelo económico en línea con la ideología neoliberal que estaba entonces en formación. Ese cambio fue instrumentado a través de reformas liberalizantes en lo comercial y lo financiero así como una fuerte reducción de la intervención estatal en la economía, que incluyó un fuerte debilitamiento de las actividades de planificación. La implementación de esas reformas y la política económica del gobierno militar fueron de la mano de un proceso de destrucción de amplias capas del tejido productivo, que configuró una transformación estructural marcada por la desindustrialización.

Las consecuencias más inmediatas de la nueva orientación de la política económica fueron una serie de episodios de crisis. La configuración macroeconómica de Argentina desde fines de los años 1970 se caracterizó por una desregulación casi completa de la cuenta de capital y el establecimiento de un esquema de tipo de cambio prefijado (con ajustes pre-establecidos). Ese esquema cambiario (conocido como *tablita*) conllevó, en presencia de una inflación persistente, una apreciación real del tipo de cambio, en combinación con el acceso a los mercados de crédito internacional en los que por entonces se inyectaron enormes cantidades de *petrodólares*, se generó una trayectoria de rápido endeudamiento externo, que incrementó progresivamente la vulnerabilidad de la economía.

5.1 La crisis de la deuda

Luego de la crisis de la deuda iniciada en México en 1982, el desequilibrio de la cuenta corriente se volvió estructural por la carga de los compromisos financieros generados en el pasado inmediato, dando origen a la así llamada “década perdida”.¹⁰⁹ La reversión del contexto de las finanzas globales forzó políticas de ajuste externo, particularmente en los países con una trayectoria previa de rápido endeudamiento, que tuvieron altísimos costos en términos de crecimiento. Entre ellos fueron salientes los casos de Argentina, Chile y Uruguay – en los que se repitieron algunos elementos, como la apertura financiera y la apreciación cambiaria –, que fueron referidos como los “experimentos del Cono Sur”.

En un contexto económico de graves dificultades, en diciembre de 1983 tuvo lugar el retorno de la democracia en Argentina. El presidente electo Raúl Alfonsín designó como ministro de economía a Bernardo Grinspun, quien impulsaría políticas keynesianas y desarrollistas para promover un mercado interno más dinámico. Así, se

108. Colaboración de Martín Fiszbein.

109. El PIB de Argentina se redujo en 10,6 % en 1981 y 1982, se recuperó en 6,1% en 1983 y 1984 para volver a caer en 7,6% en 1985. La recuperación de 10,8% en 1986 y 1987 fue seguida de tres años seguidos de contracción que sumaron una nueva caída del PIB de 12,41%.

dispusieron aumento de salarios, controles de precios y aumentos del gasto público – que incluyó un plan alimentario nacional y planes de salud y vivienda.

Con el retorno de la democracia y el cambio en la política económica las actividades de planificación recibieron un nuevo impulso. Juan V. Sourrouille fue designado al frente de la Secretaría de Planificación, organismo dependiente de la Presidencia. Durante su gestión se elaboró un documento titulado “Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento, 1985-1989”, que apuntaba a definir una estrategia para superar los problemas críticos de la economía argentina y retomar una senda de crecimiento.

En la primera sección del documento (titulada “La Argentina frente a la crisis actual”) se ofrecía un diagnóstico que destacaba los graves efectos del endeudamiento y la caída de la tasa de inversión comparando la situación de 1984 con la de 1974: la deuda externa había crecido de 8.100 millones de dólares a 48.400 y el cociente inversión/PIB había caído desde el 20% al 12%; correlativamente el PIB *per capita* había caído un 12%.

Además de identificar a la carga de la deuda externa y el bajo nivel de la inversión eran identificados como restricciones principales al crecimiento, se subrayaban los perniciosos efectos de las medidas de ajuste externo, pero se reconocía que para generar un superávit comercial que permitiera afrontar los pagos de los servicios externos era necesario un tipo de cambio real alto. En base al diagnóstico y al análisis de distintas variantes de ajuste, en la segunda sección del documento (titulada “La estrategia de crecimiento”), se proponía un esquema con eje en el crecimiento de las exportaciones a través de incrementos en la competitividad de la industria manufacturera. Esa estrategia permitiría obtener ingresos de divisas para pagar las importaciones y los servicios de la deuda. El otro eje de la estrategia era el aumento de la inversión.

El documento explicaba la lógica del diseño de esa estrategia:

La clave del ajuste positivo es la expansión simultánea de las exportaciones y de la inversión. La expansión de las exportaciones, al permitir el pago de los intereses de la deuda y el aumento de las importaciones, crea las condiciones que posibilitan el crecimiento económico. La inversión hace efectivo ese crecimiento (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 1985, p. 188).

La estrategia propuesta era denominada de “ajuste positivo” porque el dinamismo de las exportaciones y la inversión permitiría afrontar el peso de la deuda y al mismo tiempo obtener una tasa de crecimiento significativa:

En la búsqueda de una solución al estancamiento crónico de la economía argentina y de la restricción impuesta por la deuda externa se llega al ajuste positivo, como la única alternativa que compatibiliza los pagos de esa deuda con el crecimiento económico ((PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 1985, p. 188).

El documento enfatizaba la necesidad de controlar la inflación para que los agentes privados y el sector público pudieran tener planes adecuados, y además de ponderar la estabilidad macroeconómica reconocía la necesidad de consenso social, es decir, de incorporar en la estrategia de crecimiento las recomendaciones y demandas de los distintos sectores de la sociedad. Se consideraba que lograr un plan consensuado era la única forma de garantizar el éxito de una estrategia de crecimiento, ya que “el crecimiento no vendrá por una decisión administrativa” y de no contar con un amplio apoyo “cualquier iniciativa termina siendo previsiblemente anulada por la reacción de los sectores afectados y compromete, en definitiva, la estabilidad institucional de país”.

La estrategia delineada no llegó a convertirse en un plan de desarrollo con apoyos sólidos a través de la formación de consensos, tal vez en parte por los condicionantes impuestos con urgencia por la inestabilidad macroeconómica. La deuda externa siguió marcando la agenda de la política económica y las demandas de ajuste expresadas por los organismos multilaterales de crédito, y la persistencia de la inflación y los desequilibrios macroeconómicos llevaron al reemplazo de Grinspun a principios de 1985. El ministro de economía fue reemplazado por el titular de la Secretaría de Planificación, pero no porque hubiera llegado el momento de poner en práctica una estrategia de largo plazo. En contraste con Grinspun, que había confrontado abiertamente con el FMI durante las negociaciones en torno a la deuda, Sorrouille tenía un perfil técnico de mayor solidez, y su tarea inmediata y urgente era diseñar un plan de estabilización.

5.2 Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991

Grinspun, que tenía una estrecha relación con el presidente Alfonsín, fue entonces designado al frente de la Secretaría de Planificación. Poco más de dos años más tarde, en abril de 1987, fue publicado el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991. Al igual que sus antecesores, partía de un diagnóstico y un análisis del marco internacional. Luego pasaba a explicitar proyecciones globales y sectoriales, metas cuantitativas para el balance externo y las cuentas del sector público, la inversión privada y pública (detallando los proyectos previstos), y establecía políticas y metas sectoriales.

Las dificultades generadas por la deuda externa aparecían nuevamente en primer plano, y se destacaba el perjudicial efecto de la caída en los precios de los granos y oleaginosas – productos con fuerte peso en las exportaciones. Aún previendo un deterioro de los términos del intercambio, se proyectaban un crecimiento de las exportaciones en torno al 13% anual y saldos superavitarios significativos en la balanza comercial que permitirían reducir el peso de la deuda (se esperaba que el cociente deuda-exportaciones pasaría de un 7,8% en 1986 a un 4,7% en 1991).

El plan intentaba ir más allá que el documento “Lineamientos...” en la recuperación de la tradición de los años 1960 y 1970 y reconocía los problemas que habían llevado a la frustración de los planes diseñados en el pasado para el mediano y largo plazo. A continuación de los capítulos dedicados al marco de referencia, las perspectivas macroeconómicas, el programa nacional de inversión pública, los sectores productivos y los sectores de servicio, el plan contenía un capítulo dedicado a los sectores sociales y otro a las reformas estructurales e institucionales que debían aplicarse para hacer viable la estrategia diseñada. El capítulo dedicado a los sectores sociales realizaba un diagnóstico y establecía objetivos, metas, estrategias, instrumentos y asignaciones de recursos para guiar la actividad del Estado en materia de previsión social y acción social así como los planes de vivienda, educación y salud.

El documento reivindicaba la intervención del Estado en la economía, y enumeraba una serie de ambiciosos objetivos para el mediano plazo:

1. Recuperar la capacidad de crecimiento.
2. Modernizar el aparato productivo.
3. Reestructurar el Estado para ponerlo en condiciones de servir con eficiencia a los fines del desarrollo.
4. Reindustrializar el país.
5. Asegurar una tendencia moderada y constante hacia una situación de pleno empleo permanente.
6. Asegurarle al conjunto de la población la cobertura de sus necesidades básicas.
7. Propender al aumento significativo de los niveles de vida de la población.
8. Lograr una efectiva preservación del medio ambiente y mejorar la calidad de vida de la población.
9. Afianzar el sistema de instituciones democráticas.
10. Promover un desarrollo territorial más equilibrado.
11. Fortalecer los mecanismos de integración regional.

Las ideas vertidas en el diseño del plan reflejaban el aprendizaje realizado a través de experiencias anteriores de los problemas estructurales de Argentina. Pero en contraste con su amplio y ambicioso alcance, el plan tuvo escasa difusión, ningún sustento en el apoyo de distintos sectores sociales, y tampoco fue impulsado orgánicamente por el gobierno. Tal vez fue la crítica coyuntura de la economía, lo que hizo imposible la instrumentación del plan. Indudablemente, las dificultades para lograr la estabilidad macroeconómica hicieron mella en las posibilidades de poner en práctica los proyectos de largo plazo.

5.3 El comportamiento de la economía en la segunda mitad de los años 1980

Para 1987, cuando el Plan Nacional de Desarrollo fue publicado, el Plan Austral lanzado por el equipo económico de Sourrouille a mediados de 1985 estaba fracasando. Inicialmente se había logrado contener la tasa de incremento de los precios, pero desde fines de 1985 la inflación recrudesció.¹¹⁰

A principios de 1986 se anunció una segunda etapa del plan que consistía en una serie de medidas de ajuste forzadas por las circunstancias, que incluían el control del gasto público y la privatización de empresas públicas. En 1987 esas y otras reformas estructurales fueron propuestas al Parlamento, luego de que el congelamiento de precios y salarios y la minidevaluación aplicadas a principios de ese año para hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos se mostraran impotentes para conseguirlo.

Los anuncios encontraban resistencias en distintos sectores sociales que en definitiva llevaron a su fracaso, marcado por la persistencia inflacionaria, la recesión y el aumento del desempleo. La elevación del desempleo coincidió con una fuerte caída de los salarios reales, ya que los ajustes nominales eran sistemáticamente menores y más lentos que el ritmo inflacionario. Esos motivos fueron esgrimidos en las repetidas huelgas convocadas por los sindicatos, que además se oponían a las tentativas de “racionalización” del sector público que preanunciaban algunos elementos de las reformas de los 1990. Los conflictos sociales contribuían a incrementar las expectativas inflacionarias y al deterioro general de la economía.

El creciente déficit fiscal y la necesidad de comprar divisas para realizar los pagos correspondientes a la deuda externa hacían difícil cumplir con el compromiso anunciado de mantener bajo estricto control la emisión de moneda. A comienzos de 1988 el equipo económico logró llegar a un acuerdo en las negociaciones con los bancos acreedores y conseguir nuevos fondos de asistencia financiera externa. Sin embargo, muy rápidamente se registró una caída de los saldos comerciales y consecuentemente una pérdida de reservas internacionales. Los problemas en el frente externo coincidieron con el deterioro de la situación fiscal y la persistencia de la inflación, configurando una situación de agravamiento crítico que fue agudizado por el retiro del apoyo del FMI y llevó a suspender los pagos de servicios de la deuda, entrando en *default*.

A mediados de 1988, en una situación de crisis manifiesta, fue lanzado el Plan Primavera. Además de realizar ajustes en el tipo de cambio y en las tarifas públicas, el plan establecía un acuerdo con los sectores empresarios para desindexar los precios y fijaba pautas para las negociaciones salariales. Se consiguió un cierto alivio en el ritmo inflacionario, pero fue efímero. A comienzos de 1989, cuando las

110. La inflación medida por precios al consumidor superó los 650% en 1985.

nuevas medidas se mostraban impotentes para mejorar el cuadro macroeconómico, el Banco Mundial retiró su apoyo financiero al gobierno.

A fines de enero de ese año se produjo una corrida cambiaria. Luego de intentar defender el valor de la moneda nacional vendiendo reservas, el Banco Central se vio obligado a establecer una reforma del mercado cambiario, que implicaba una devaluación encubierta pero no logró contener la fuga de capitales. La corrida cambiaria continuó en el mercado “libre”, y la aceleración en el precio de las divisas fue de la mano con un acelerado incremento de los precios, que alcanzó la magnitud de una hiperinflación: el ritmo inflacionario, que había sido de 175% anual en 1987 y 388% en 1988, se arrimó a un 5.000% en 1989. En una situación de grave crisis económica y gran debilidad del gobierno, Alfonsín traspasó el mando al vencedor de las elecciones presidenciales, Carlos Menem, seis meses antes del tiempo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 fue el último documento que reflejó tareas activas de planificación económica en Argentina. Todas las proyecciones incorporadas en los documentos elaborados por los organismos gubernamentales dedicados a la planificación se vieron notoriamente frustrados por la evolución real de la economía. Tanto el documento titulado “Lineamientos...” como el Plan Nacional de Desarrollo planteaban una estrategia de impulso y aceleración de las exportaciones y la inversión que permitiera reducir la carga de los compromisos de la deuda externa y retomar una senda de crecimiento. Sin embargo, la inflación y la restricción externa mantuvieron una gran persistencia y continuaron afectando negativamente la evolución de los niveles de actividad y empleo.

La economía se mantuvo estancada a lo largo de toda la década. Entre 1980 y 1989 la economía tuvo una tasa de variación promedia negativa de casi -1%. Entre 1985 y 1989, la etapa para la cual se preveía el “ajuste positivo”, la evolución de la economía fue aún más decepcionante, con una contracción promedio de 1,4%. Desde 1982 se obtuvieron saldos siempre positivos en la balanza comercial, pero fueron insuficientes como para reducir la carga de la deuda externa. Las exportaciones crecieron de forma sostenida, pero a tasas menores a las esperadas (entre 1980 y 1989 a un poco menos del 3%, entre 1985 y 1989 a un poco menos del 5%). La tasa de inversión, en vez de incrementarse, siguió mostrando una tendencia declinante, más allá de alguna recuperación efímera.

5.4 El régimen de convertibilidad

El gobierno de Menem marcaría un nuevo viraje hacia el liberalismo económico y un abandono de cualquier impulso a la planificación. A partir de 1990 el gobierno argentino lanzó un programa de “reformas estructurales” rigurosamente alineado con el Consenso de Washington. Ese programa enmarcó el plan de estabilización que erigió el régimen de convertibilidad en abril de 1991, por el cual se establecía una caja de conversión. Las reformas incluyeron una veloz y profunda apertura comercial y liberalización financiera, un movimiento general de desregulación de los mercados de bienes, servicios y activos financieros, privatización descuidada de empresas públicas, recorte de servicios prestados por el Estado y concesiones al sector privado.

Los organismos dedicados a la planificación dentro de la estructura burocrática del gobierno se mantuvieron por cierto tiempo, pero con la nueva orientación de la política económica estaban condenados a perder gravitación y desaparecer. Con la asunción del Presidente Menem en 1989 la Secretaría de Planificación quedó a cargo de Moisés Ikonicoff. En febrero de 1991 éste fue reemplazado por Vittorio Orsi, cuya gestión fue más activa pero muy breve.

En septiembre de ese mismo año, la Secretaría de Planificación pasó a llamarse Secretaría de Programación Económica, y dejó de depender directamente de la presidencia para incorporarse formalmente al Ministerio de Economía, reduciéndose así su jerarquía. El cambio en la denominación de ésta dependencia gubernamental estaba cargado de significación. Como vimos, los problemas estructurales de la economía argentina llevaron a que los condicionantes del corto plazo dominaran la agenda de la política económica relegando cualquier posibilidad de planificar la política económica. El modelo instalado a principios de los años 1990 se mantendría a lo largo de toda la década, y las actividades de planificación orientadas al largo plazo no tuvieron ningún lugar en ese esquema.

El establecimiento del régimen de convertibilidad fue en apariencia el plan de estabilización más exitoso en la historia económica argentina. Logró contener la inflación luego de los estallidos hiperinflacionarios que coronaron el régimen de alta inflación en 1989-1990, y luego aplacarla. Sin embargo, más allá de su aparente efectividad, la utilización de la fijación cambiaria para combatir la inflación era un arma de doble filo, especialmente por haberse combinado con libre movilidad del capital. La brusca apertura externa encaradas a principios de los 1990 en conjunción con un tipo de cambio fijo y sobre apreciado favorecieron un aumento mucho mayor de las importaciones que de las exportaciones. En otras palabras, la configuración macroeconómica de la apertura y la convertibilidad tuvo entre sus rasgos una tendencia deficitaria estructural en la balanza comercial.

El desequilibrio comercial registrado desde los inicios del régimen de convertibilidad se agravó persistentemente en todos los periodos de expansión. El ajuste del

balance comercial sólo fue posible en las etapas de recesión, a través de la contracción de las importaciones y el incremento de los saldos exportables. Las variaciones positivas registradas en las reservas internacionales fueron posibles porque los superávits en cuenta capital superaron en magnitud a los déficits en cuenta corriente.

Los déficits de cuenta corriente registrados en las etapas de expansión conllevaron incrementos en el *stock* de deuda externa. La financiación del déficit en cuenta corriente con deuda, por su parte, generó en los periodos subsiguientes un incremento de los egresos de divisas registrados en la cuenta rentas. La cuenta rentas, crecientemente negativa, estuvo dominada en tendencia y magnitud por la evolución de los pagos de intereses de deuda. Como el crecimiento de la cuenta rentas no fue contrapesado por un crecimiento en las exportaciones netas el déficit en la cuenta corriente persistió. De esa forma, los ingresos de capitales necesarios para acumular reservas en situación de déficit en cuenta corriente fueron cada vez mayores y la deuda externa aumentó a un ritmo creciente, tanto por la persistencia del déficit como por los crecientes pagos de intereses.

Los ingresos netos por pagos de rentas de la inversión, crecientemente negativos, tuvieron una incidencia dominante en las variaciones de la cuenta corriente. Esto resulta evidente si se toman los saldos acumulados en los principales componentes de la cuenta corriente entre 1992 y 2001, en que resalta también la incidencia de los déficits – permanentes a lo largo del periodo – en el rubro servicios.

TABLA 1

Saldos anuales y acumulados en el balance de pagos y principales rubros de la cuenta corriente, 1992-2001

(En millones de dólares)

	Cuenta Corriente	Balanza Comercial	Servicios	Rentas
1992	-5.558	-1.396	-2.557	-2.394
1993	-8.209	-2.364	-3.326	-3.072t
1994	-10.981	-4.139	-3.779	-3.561
1995	-5.104	2.357	-3.436	-4.622
1996	-6.755	1.760	-3.547	-5.450
1997	-12.116	-2.123	-4.385	-6.123
1998	-14.465	-3.097	-4.444	-7.387
1999	-11.910	-795	-4.111	-7.457
2000	-8.955	2.452	-4.284	-7.522
2001	-3.780	7.385	-3.863	-7.727
1992-2001	-87.833	40	-37.732	-55.315

Fuente: Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales.

Los déficits de cuenta corriente condujeron a una trayectoria de creciente endeudamiento, fragilidad externa y vulnerabilidad financiera que culminó en el colapso del régimen en 2001 en medio de la crisis más grave de la historia argentina.

Los organismos financieros internacionales atribuyeron la crisis argentina a la “irresponsabilidad fiscal” identificada como causa del endeudamiento externo. Sus argumentos se centraron en las posibles inconsistencias entre la política monetaria y la política fiscal que implicaba el régimen de convertibilidad. La crisis y el posterior derrumbe del régimen se atribuyeron a la falta de voluntad política para subordinar de la política fiscal al mantenimiento del régimen cambiario. Sin embargo, cabe destacar que cuando la cuenta corriente es deficitaria y los ingresos netos de capitales del sector privado caen, el endeudamiento público aparece como condición necesaria para mantener el régimen de convertibilidad.

En un régimen de caja de conversión, las variaciones y la base monetaria mantienen una relación de proporcionalidad directa con las variaciones de reservas internacionales. Ese mecanismo implicaba que la evolución de la actividad interna estaba estrechamente ligada a la evolución de las transacciones de la economía nacional con el resto del mundo: la evolución del balance de pagos, que determina la base monetaria a través del nivel de reservas, juega un papel singularmente relevante en las fluctuaciones de la economía. La retracción de los ingresos netos de capitales del sector privado a fines de los 1990 agudizó la dependencia del régimen cambiario respecto del financiamiento externo al sector público. El gobierno nacional incrementó su ritmo de endeudamiento, no sólo para financiar su propio desequilibrio fiscal, sino también porque para lograr la provisión de divisas era necesario compensar la retracción del financiamiento externo al sector privado.

La crisis de las finanzas públicas fue una constante a lo largo de las últimas décadas del siglo XX. El déficit estructural se incrementó fuertemente a lo largo de la década del 1970, y a principios de los 1980 alcanzó valores cercanos al 10% del PIB debido al enorme peso adquirido por la deuda externa, con las ya mencionadas consecuencias para la economía real. A principios de los 1990 el peso del déficit sobre el PIB logró reducirse significativamente, gracias a la reestructuración de la deuda establecida por el Plan Brady y el crecimiento acelerado de los primeros años de la convertibilidad.¹¹¹ El déficit público, sin embargo, volvió a incrementarse a lo largo de esa década. Aunque no tomó las dimensiones que había alcanzado en el pasado reciente, el recurso al financiamiento externo condujo a una trayectoria insustentable y a la grave crisis de 2001.

111. Durante 1991 y 1992, la economía argentina creció a tasa reales cercanas al 12% por año, mientras que en los dos años siguientes lo hizo a tasas cercanas al 6%. Pero en 1995, el contagio de la crisis mexicana incidió en una reducción del PIB de 2,9% (cifras del Banco Mundial).

TABLA 2
Finanzas del sector público
 (En % del PIB)

Periodo	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996- 2000
Ingresos Totales	25,5	22,2	27,1	26,6	28,8	26,2	23,9
Gastos Totales	27,6	28,7	33,3	36,0	35,1	27,5	26,8
Resultado Financiero	-2,1	-6,6	-6,1	-9,3	-6,3	-1,3	-2,8

Fuente: Ferreres *et al.* (2005).

Por una parte, también puede notarse en la evolución de las cuentas públicas en los años 1990 la reducción de la participación del Estado en la economía, en línea con las reformas neoliberales implementadas por entonces. Por otra parte, en una visión de largo plazo la persistencia de las crisis fiscales puede verse como una manifestación saliente de la frustración del paradigma de la planificación económica, ya que implicaban una limitación estructural para la acción del gobierno, el agente que debía impulsar el proceso de desarrollo.

6 LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO – 1982-2000¹¹²

Durante este periodo los esfuerzos de planificación económica fueron avasallados por las crisis, por la necesidad de realizar ajustes y por el cambio de la estrategia de desarrollo. Podría sostenerse que los instrumentos de planeación económica, social y cultural del país se limitaron a la formulación del presupuesto, a su aprobación, a la ejecución del gasto y a la revisión de las cuentas. El presupuesto expresaba las prioridades y objetivos concretos del gobierno. La programación presupuestaria anual quedó desligada del Plan Nacional de Desarrollo, que tiene carácter sexenal. Este plan, elaborado por el Ejecutivo, no tuvo objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas. La ley de planeación, aprobada en 1981, carece de reglamento.¹¹³

El sistema constitucional de México establece contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En el caso del presupuesto, durante varias décadas, en las que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía mayoría legislativa, el Congreso no modificó sustancialmente la propuesta del Ejecutivo. Sólo a partir de 1997, con la llegada al poder del primer gobierno sin mayoría legislativa, el Congreso asumió efectivamente el papel que le confiere la Constitución y la Cámara de Diputados modificó sistemáticamente la propuesta del presidente.

112. Colaboración de Jaime Ruiz-Tagle.

113. SOUR, 2007, p. 16 y 17.

6.1 La crisis de 1982 y la nueva estrategia de desarrollo

En 1982, se produjo un cambio de gobierno y fue elegido el Presidente Miguel de la Madrid. Con él se inició una nueva etapa en la estrategia de desarrollo. Ante la crisis, se elaboró un plan donde se definían dos grandes líneas estratégicas: una de reordenación económica, de ajuste, y otra de cambio estructural. El programa de ajuste resultó exitoso durante los primeros dos años: se avanzó en el control de la inflación, en la reducción del déficit fiscal, en la acumulación de reservas internacionales y en la regularización de los pagos al exterior.¹¹⁴

Pero a comienzos de 1985, la situación volvió a ser crítica: la incipiente reactivación deterioró de nuevo las reservas internacionales, en un contexto de bajos precios del petróleo, lo que obligó a nuevos ajustes y a nuevas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional. Paralelamente, se dieron los primeros pasos del cambio estructural, iniciando la apertura del comercio exterior: se sustituyó una parte importante de los permisos de importación por aranceles y éstos se redujeron a un programa gradual de reducción.

Cuando se superó el nuevo choque petrolero y se logró reducir gradualmente la inflación, lo que no era fácil, ya que la economía estaba fuertemente indexada, la actividad comenzó a repuntar. Pero el servicio de la deuda constituía una carga pesada. Pese a los avances en la apertura comercial y en la racionalización del sector público, a fines de 1987 se planteó la necesidad de un cambio estructural más profundo.

Para reducir la inflación, a fines de 1987 los representantes del Gobierno, de los empresarios y de los trabajadores firmaron un Pacto de Solidaridad Económica (PSE), en el que los firmantes se comprometían a mantener estables los precios y los salarios. Este pacto cumplió el rol de un plan concertado ante la crisis inflacionaria.

Pero se propuso también un nuevo paso en los cambios estructurales: dar mayor apertura a la economía, para que la competencia de los precios internacionales permitiera limitar las alzas de los precios internos. De manera que la alta inflación fue uno de los factores que incidió en el cambio de estrategia económica.

Paralelamente, se procedió a bajar los aranceles, de 40% a un máximo de 20%. Además, desaparecieron los precios oficiales de importación. Sólo sectores como el automovilístico, el farmacéutico, el petrolero y parte del agrícola quedaron sujetos a permiso.

114. BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, 1990.

6.2 Desregulación económica

A fines de 1988, al asumir como presidente el economista Carlos Salinas de Gortari, convocó a los principales sectores sociales para firmar el Pacto Para la Estabilidad y el Crecimiento (Pece). En lugar de los antiguos planes de desarrollo, se aprobó poner en marcha un programa nacional de desregulación económica, que debía fomentar la competitividad y hacer más eficiente la asignación de recursos.

En definitiva, se planteó un cambio fundamental en el modelo de desarrollo del país, basado en lo que se llamó la “modernización”, económica, cultural, política y social. En lo económico, se trataba de adaptar lo más posible la estructura económica del país a las nuevas modalidades de competencia e integración internacionales. Más concretamente, se plantearon las siguientes medidas:

- Ampliar la participación de los capitales privados, tanto nacionales como extranjeros.
- Acelerar la privatización de las empresas estatales.
- Fomentar la participación de empresas privadas en obras de infraestructura, antes reservadas al sector público.
- Liberar recursos públicos para que el Estado sea menos empresario, pero actúe con mayor eficiencia en áreas como la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, la justicia, el apoyo a los sectores marginados y la infraestructura.
- Liberalizar el comercio exterior, para erradicar los obstáculos a las exportaciones y aprovechar mejor las ventajas comparativas del país – se estableció una política de devaluaciones graduales.
- Impulsar la liberalización del sistema financiero.
- Reducir la carga de impuestos, tanto para las empresas como para las personas, a niveles comparables con los existentes en los principales socios internacionales del país.
- Modernizar la regulación en materia de servicios, transporte, comercio e industria.

Como puede observarse, se trata fundamentalmente de un viraje desde un modelo fundado en un Estado empresario, a otro fundado en la empresa privada, en el que el Estado se reduce a roles sociales y de regulación. Se trataba de dar la mayor relevancia a las empresas privadas, impulsándolas a modernizarse mediante la competencia internacional, y reduciendo la carga tributaria. En este contexto, la planificación económica jugaba un rol menor, quedando limitada básicamente a los trabajos de infraestructura y al desarrollo de las políticas sociales.

Al cabo de dos años, en 1989, se logró reducir la inflación anual a 19,7% (desde un 159% en 1987). La inversión creció a una tasa de 5% anual, en términos reales. Las exportaciones no petroleras aumentaron un 26% en el bienio. En el caso de las manufacturas, que en 1982 representaban apenas un 14% de las exportaciones, en 1989 alcanzaron a un 55% del total.

Uno de los ejes de la política estabilizadora fue el ajuste presupuestario. Esto se logró, en parte, mediante la reducción de los subsidios estatales a las empresas públicas. De hecho, estas empresas, que eran 1.155 en 1982, se redujeron a sólo 390 en 1989.

Por otra parte, en el plano financiero, se mantuvo la libertad cambiaria y en 1989 se liberaron las tasas de interés. En el mercado de valores, se crearon mecanismos para promover la participación de inversionistas extranjeros en acciones que antes estaban limitadas a los ahorrantes nacionales. En mayo de 1990, el Congreso aprobó la iniciativa constitucional para la reprivatización de la banca.

No se consideraba necesaria ni conveniente la propiedad estatal exclusiva de la banca. El Estado sólo debía conservar una participación en la banca comercial y fortalecer las instituciones de fomento orientadas a actividades prioritarias específicas. El Estado debía ejercer la conducción económica por medio de la banca de desarrollo, por medio de los bancos comerciales que conservara, y a través de los organismos encargados de establecer las normas, regulaciones y supervisión del sistema financiero. En consecuencia, sólo las instituciones de fomento, orientadas a ciertas actividades que se establecían como prioritarias, cumplían un rol de planificación; las demás funciones del Estado correspondían más bien a tareas de regulación del mercado.

La renegociación de la deuda externa fue exitosa. La transferencia neta de recursos al exterior disminuyó significativamente: de un promedio de 6% del producto nacional en el periodo 1983-1988, a un 2% en el periodo 1989-1994. En 1988 el servicio de la deuda representaba un 38,9% de las exportaciones; en 1995, se había reducido al 21,6%.¹¹⁵ Este saneamiento de las cuentas con el exterior constituía un requisito indispensable para implementar la nueva estrategia de desarrollo.

Los impulsores de la nueva estrategia reconocían que el “crecimiento hacia adentro”, experimentado desde los años 1950 a inicios de los 1980, había permitido un importante desarrollo industrial, apoyado por el proteccionismo y por la fuerte participación del Estado en el aparato productivo. Sin embargo, criticaban la falta de eficiencia de los procesos de producción y la baja calidad de los productos, que dificultaban la competencia internacional. Por eso, se crearon nuevas

115. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1996.

oportunidades para facilitar las inversiones privadas, así como para el inicio y la operación de nuevas empresas. Frente a la necesidad de destinar cuantiosos recursos a la infraestructura básica, se promovieron las coinversiones y las concesiones en el área de las obras públicas.

Como ya lo hemos señalado, se avanzó en la reducción gradual de los aranceles. Se estableció una tasa máxima de 20%, con sólo cinco niveles tarifarios, para reducir la dispersión. De 8.458 fracciones arancelarias sujetas a permiso, sólo quedaron 329. Esta liberación del comercio exterior formaba parte esencial de la nueva estrategia.

La crítica al rol del Estado empresario fue expresada con mucho énfasis en el Primer Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1989):

La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El tamaño del Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.

Este alejamiento del reclamo social se dio no sólo porque las empresas paraestatales acapararon los recursos financieros, sino porque distrajerón la atención política del Gobierno. En los hechos, el Estado se ocupó más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales apremiantes.

Por eso, estamos llevando a cabo la reforma del Estado, para volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución mexicana; capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas. Esta década de crisis lastimó el nivel de vida de la población de manera sin precedente y destruyó los mitos celosamente guardados por una minoría beneficiaria del gigantismo estatal, sin importarle la suerte de millones de compatriotas, la asfixia de la iniciativa social y la burocratización del quehacer político.

La tesis que asocia estatismo con progreso surgió en el mundo ante el fracasado ultraindividualismo, de los años veinte, por la autorregulación fallida del mercado y la gran depresión que le siguió. Fue en su tiempo una justa bandera. Pero hoy sólo defiende los privilegios de viejas capas aferradas al statu quo “.

El énfasis en el rol social del Estado quedó de manifiesto en las cifras. El gasto social, que en 1980 representaba el 30% de los recursos públicos y que en 1988 sólo había subido al 33%, alcanzó en 1999 a un 61%.¹¹⁶

116. PÉREZ GALIDO, 2001.

Por otra parte, luego de la década perdida de los 1980, se logró un progreso, limitado, en el plano económico y social, que permitió legitimar la estrategia de desarrollo fundada en la apertura al exterior. El PIB por habitante de México aumentó en un 16,5% en el periodo 1989-1998. A fines de los 1990, en 1999, la tasa de inflación anual se había reducido a 12,3%, en línea con lo que aconteció en el conjunto de América Latina.

También continuaron su mejoría algunos importantes indicadores sociales de desarrollo: la esperanza de vida al nacer aumentó de 69,8 a 72,4 años, entre los quinquenios 1985-1990 y 1995-2000. En ese mismo periodo, la mortalidad infantil se redujo de 39,5 por mil nacidos vivos a 31,0 y la tasa de analfabetismo, para las personas de 15 años y más, se redujo de 12,7% a 8,8%.¹¹⁷

6.3 El Tratado de Libre Comercio con EE.UU

Dentro de la estrategia de liberalización económica, se aprobó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), que concierne a México, Canadá y los Estados Unidos. Entró en vigor el 1 de enero de 1994. Sus principales objetivos son los siguientes:

- Eliminar las barreras para el comercio y para los servicios entre los países.
- Promover la libre competencia internacional.
- Proteger los derechos intelectuales de cada país.
- Aumentar las oportunidades de inversión en los diversos países.

Desde que existe este tratado, en la medida en que se han liberalizado el comercio, los servicios y las inversiones en América del Norte, esto condiciona el desarrollo económico de México, más allá de cualquiera planificación interna que, como dijimos, está limitada a la elaboración y ejecución del presupuesto público.

Según cifras de la Cepal, en el quinquenio 1995-2000 el producto interno bruto de México aumentó en un 30,4%, a precios constantes. Estimando un crecimiento demográfico de 10% en este periodo, se tiene un aumento de aproximadamente un 20% del producto por habitante. De manera que resulta difícil sostener que la participación en el Nafta haya constituido un obstáculo para el crecimiento económico de México, al menos en los primeros años de su vigencia, más allá de las críticas válidas sobre el desarrollo desigual y los excluidos del progreso. Por lo demás, la política de liberalización comercial no se limitó al NAFTA, sino que se extendió a una red de tratados de libre comercio que abarca 31 países, en tres continentes.

117. Cifras de Cepal.

Desde la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, las maquiladoras, que existían desde los años 1960, cobraron un nuevo impulso y se convirtieron en la principal fuente de impulso económico en México. El empleo en dichas fábricas creció en un 11% anual de 1995 a 2001. Los especialistas señalan que cada puesto de trabajo en las maquiladoras en México tenía un efecto multiplicador y permitía crear empleos para tres mexicanos más.

De manera que las facilidades establecidas para la instalación de empresas maquiladoras, más que la elaboración de planes o programas económicos regionales o sectoriales, cumplieron un rol de estímulo al desarrollo, sobre todo en las zonas fronterizas.¹¹⁸

6.4 La ley de competencia y la Secretaría de Programación y Presupuesto

Por otra parte, en 1993 se dictó la Ley Federal de Competencia Económica y se creó la Comisión Nacional de Competencia, para su aplicación. Dicha ley abrogó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, despojando al Ejecutivo de la facultad de intervenir en la organización de las empresas, la que permitía establecer líneas de producción e imponer controles de precios. Esto limitó aún más la capacidad del Estado de planificar el desarrollo.

Conviene destacar que durante este periodo de cambio del rol del Estado y de desmontaje institucional, el presidente Salinas de Gortari hizo desaparecer en 1992 la Secretaría de Programación y Presupuesto, incorporándola con todas sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1958, el presidente López Mateos la había creado con el nombre de Secretaría de la Presidencia, para concentrar la planificación de todas las dependencias de la Administración Pública Federal. En 1976, el presidente López Portillo modificó sus atribuciones, concentrándolas en la elaboración de los “Planes Nacionales de Desarrollo”. Su incorporación a Hacienda en 1992 fue un signo de que se había cerrado un ciclo y se iniciaba otro en el que la planificación se remitía básicamente a la política fiscal y sus instrumentos se limitaban a la elaboración y aprobación del presupuesto nacional.

118. PÉREZ GALIDO, 2001.

TERCERA PARTE

1 LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DURANTE EL ÚLTIMO DECENIO Y SUS PERSPECTIVAS - VISIÓN DE CONJUNTO

La Planificación Nacional ha vuelto a cobrar relevancia en el análisis de los estudios del desarrollo económico y social de América Latina durante el último decenio. Este interés no sólo se limita a los países que mantuvieron en actividad las instituciones encargadas de la planificación creadas en los años 1950 o 1960, como Colombia, Venezuela o Costa Rica, sino también en aquellos países donde los sistemas de planificación sufrieron un fuerte repliegue o desaparecieron como Argentina, México, Perú o Chile.

Una vez que se restablecieron los equilibrios fiscales, la inflación retrocedió y los precios mostraron relativa estabilidad, comenzó a reconsiderarse la necesidad que los agentes económicos pudieran contar con señales que respondieran a un horizonte temporal más largo. Abrirse al largo plazo implicó también incorporar al análisis una serie de factores que son determinantes del desarrollo económico y social de los países, entre las cuales destacan la inserción internacional de las economías, la cohesión social, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo productivo, la innovación tecnológica y la institucionalidad democrática de los países.

La tarea de integrar los desafíos que se plantean en cada una de esas áreas en una visión de largo plazo, la traducción de esa visión en políticas de mediano plazo, la coordinación de esas políticas de acuerdo a los objetivos de estos planes y la evaluación del esfuerzo en todos estos planos, aparece como la nueva agenda de las oficinas de planificación nacional.

Este tipo de consideraciones implicó apartarse de las ideas centrales del Consenso de Washington, que predominó con tanto vigor en los primeros años de la década de los años 1990 y que despertó muchas esperanzas en las autoridades políticas y económicas de la época. Esas esperanzas se vieron frustradas por los resultados de la aplicación de las reformas y políticas de inspiración neoliberal. El entusiasmo por las reformas amainó, comenzaron a destacarse las limitaciones que tenían para impulsar el desarrollo en la región y se produjeron cambios significativos en la percepción de los actores relevantes en el diseño de políticas.

1.1 Los resultados de las reformas

En primer lugar, se vieron frustradas las esperanzas de retomar un ritmo dinámico de crecimiento después de la “década perdida”. El crecimiento fue bajo y decepcionante si se le compara con periodos anteriores a la crisis de la deuda y a las reformas neoliberales. La tasa de crecimiento promedio entre 1990 y 2003

fue de 2,6% anual (1% por habitante); es decir, la mitad del 5,3% (2,6% por habitante) correspondiente al periodo de industrialización dirigida por el Estado, entre 1950 y 1980.

Entre 1990 y 1997, cuando el nuevo modelo funcionó mejor, el ritmo de crecimiento fue de 3,7% anual significativamente inferior al de la “edad de oro” de América Latina, 1950-1980.¹¹⁹ La crisis asiática provocaría una nueva “media década perdida” entre 1998 y 2003, con tasas de crecimiento promedio inferiores a los de la década de los años 1980. Sólo en el quinquenio 2004-2008 se retomaría el dinamismo del crecimiento, 5,3% promedio anual, impulsado por un aumento de los precios internacionales de los recursos naturales desconocido desde que se dispone de estadísticas confiables.¹²⁰

Las tasas de inversión, entre 1990 y 1997, se mantuvieron por debajo de los niveles logrados durante los años 1970 y cayeron pronunciadamente después de la crisis asiática. La evolución de la productividad total de factores mostró contrastes análogos. El índice ponderado de las diez economías latinoamericanas de mayor tamaño se elevó apenas 0,2% por año entre 1990 y 2002 (1,1% en el periodo 1990-1997), mientras que en el lapso 1950-1980 lo hizo en 2,1%.¹²¹

Las exportaciones de mercancías mostraron una expansión muy importante, entre 1990 y 2003. Su volumen creció a una tasa promedio anual de 7,8%, no conocida anteriormente por la región en su conjunto. También se expandieron notablemente los flujos de inversión extranjera directa hasta 2001; se quintuplicaron entre 1990-1994 y 1997-2001. Pero, las externalidades tecnológicas y los efectos multiplicadores que estos flujos debieron haber originado, fueron débiles y no indujeron un rápido crecimiento del PIB.

Los sectores internacionalizados de alta productividad funcionaron como “enclaves” de redes globales de producción, no se integraron plenamente a las economías locales, aportaron menos de lo esperado en la generación de valor agregado interno y absorbieron en muy escasa medida el trabajo, el capital y la capacidad tecnológica de las empresas desplazadas por la reestructuración productiva. Aumentó la subutilización de estos factores, el subempleo y la desocupación abierta, agudizándose la “heterogeneidad estructural” de las economías de la región.

En segundo lugar, las reformas neoliberales resultaron en un fuerte incremento de la sensibilidad de las economías a las fluctuaciones del financiamiento externo

119. El término “edad de oro” para calificar el periodo 1950-1980 lo emplea John Williamson, un decidido partidario y defensor de las reformas neoliberales promovidas por las instituciones financieras internacionales (KUCYZNSKI; WILLIAMSON, 2003, p. 305).

120. Cifras de Cepal (2008) y (2009).

121. OCAMPO, 2005.

sin dejar de responder también a las variaciones del comercio internacional y de los términos del intercambio. La liberalización financiera y la naturaleza procíclica de los sistemas financieros se han sumado a políticas monetarias y fiscales igualmente procíclicas. La liberalización cambiaria ha incidido en una tendencia a la sobrevaluación de los tipos de cambio en los periodos de abundante financiamiento externo.

Bruscas restricciones en la cuenta de capital y otros factores externos interrumpieron el crecimiento en cuatro ocasiones en menos de 15 años: 1995, 1998-1999, 2001-2003 y 2008-2009. Exceptuando el episodio de 1995 que tuvo un efecto más focalizado, se pueden distinguir tres periodos durante las últimas dos décadas. El primero es de crecimiento con abundantes flujos de capital entre 1990 y 1997. Un segundo periodo cubre la “media década perdida” para el crecimiento, desde 1998 hasta 2003, con la restricción de esos flujos que siguió a la crisis asiática. El tercero va de 2004 a 2008, cuando los precios de los recursos naturales experimentan un aumento sin precedentes, vuelve la abundancia de los flujos de capital y el crecimiento retoma un dinamismo. La crisis financiera mundial de septiembre 2008 pone abrupto término a este tercer periodo.

En tercer lugar, los resultados de la aplicación de las reformas desde el punto de vista social también fueron frustrantes, cuando no derechamente adversos. El crecimiento económico lento e inestable afectó la creación de empleo, aumentando la informalidad y el desempleo. La mayor heterogeneidad estructural amplió las brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados. Estas tendencias negativas contrarrestaron el incremento del gasto público social y su mayor focalización.¹²² A pesar del aumento del ingreso per cápita durante los años 1990, el porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza en el conjunto de la región era mayor en 2002 que en 1980. De acuerdo a las cifras de la Cepal, la mitad de los países sufrieron un deterioro en la distribución del ingreso y sólo muy pocos experimentaron una mejoría durante esa década.

1.2 La crítica al Consenso de Washington

La crítica a las reformas neoliberales y al Consenso de Washington animaron un vívido debate académico sobre esta materia. Involucró a las más importantes figuras de la profesión económica de los EE.UU. y puso a prueba desde los supuestos y métodos en que se fundamentaban hasta sus recomendaciones más básicas, como la apertura comercial y la estabilidad macroeconómica. El dogmatismo, la confusión de medios y fines, el reduccionismo, las recetas únicas para economías y sociedades que tienen diferencias importantes, la ausencia de la valoración del papel de las instituciones democráticas, han sido severamente criticados.¹²³

122. El gasto público social aumentó desde el 10,1 % del PIB en 1990-1991 a 13,8% del PIB en 2000-2001, un incremento influido por el retorno a la democracia en la región (OCAMPO, 2005).

123. FORTÍN, 2009; STIGLITZ, 2008.

En cualquier caso, la mirada en conjunto sobre la experiencia de desarrollo de los 30 años anteriores a 1980 y lo que ha sucedido después ha desmentido a quienes calificaron como un fracaso histórico la industrialización dirigida por el Estado. La fe en que la liberación de las fuerzas del mercado y los vínculos con las corrientes internacionales de comercio y capital acelerarían el crecimiento económico también se ha visto desacreditada.

Esto no significa, por cierto, que se requiera volver a las políticas típicas del tercer cuarto del siglo XX en América Latina. La economía mundial ha tenido cambios profundos, también lo ha hecho nuestra inserción en él y hay desafíos totalmente nuevos que atender, como el advenimiento de la sociedad del conocimiento y el cambio climático. Sin embargo, se ha abierto la búsqueda de nuevas fórmulas para el desarrollo económico y social de nuestros países que la visión neoliberal había excluido del debate sobre políticas públicas.

1.3 Nuevas propuestas

Las propuestas que han surgido de esa búsqueda abordan distintos planos que van desde lo estrictamente económico a lo netamente político. Rescatan la necesidad del Estado asumir tareas de importancia allí donde el mercado manifiesta fallas, no puede funcionar eficientemente por diversas circunstancias, o simplemente no puede existir.¹²⁴ Pero no adoptan posiciones radicales en esta materia. Conviene destacar las propuestas planteadas por José Antonio Ocampo en 2004, que se refieren específicamente al papel de las estrategias de desarrollo productivo, las políticas macroeconómicas y a la relación entre políticas económicas y sociales.¹²⁵

La explicación del lento crecimiento de las economías de la región se relaciona sobre todo con características específicas del desarrollo del sector productivo y su vínculo con el proceso de inversión y del cambio técnico. Los casos exitosos como los de Asia Oriental, China, India, e incluso los periodos de crecimiento rápido de Brasil y México, no fueron precedidos de fases de liberalización económica extensa. Grandes transformaciones de sus sectores productivos se asocian más fácilmente a sus logros.

La eficiencia de los mercados libres requiere, por cierto, marcos regulatorios que aseguren la competencia y la corrección de fallas en los mercados de factores, principalmente de capital de largo plazo, tecnología, capacitación de mano de obra y tierra. La propuesta de Ocampo, sin embargo, apunta al establecimiento de estrategias que promuevan la eficiencia dinámica de las estructuras productivas. Se trata de lograr dinámicas estructurales exitosas; aquellas que son impulsadas por

124. Joseph Stiglitz, quien ha estado en la vanguardia de la crítica al Consenso de Washington, remonta sus argumentos a sus trabajos de los años 1960 sobre el funcionamiento de los mercados con información imperfecta.

125. OCAMPO, 2005.

innovaciones con capacidad de transformar la estructura económica y reducir la heterogeneidad estructural, que caracteriza a los países en desarrollo.

Las sucesivas crisis recesivas y los intensos ciclos que han experimentado las economías latinoamericanas en los últimos 15 años obligan a replantearse el concepto de estabilidad macroeconómica. Este, a partir de los años 1980, se centró en la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal, reduciendo la amplitud que tenía anteriormente cuando combinaba equilibrio interno y externo. Durante los años de posguerra, la estabilidad macroeconómica significaba énfasis en la actividad económica real y apuntaba al crecimiento económico estable y al pleno empleo, junto a la baja inflación y la sostenibilidad de las cuentas externas.

Este énfasis keynesiano en la economía real se fue perdiendo. Pasó a segundo término la inestabilidad macroeconómica real y se le restó importancia a las pérdidas irreversibles en el capital humano (de los desempleados y subempleados) y de activos tangibles como intangibles (capital social, reputación, conocimiento tecnológico aplicado) que acarrearán las crisis recesivas. El concepto de estabilidad macro, enfatizando baja inflación y equilibrio fiscal, en sus versiones más radicales, indujo a desconocer el papel anticíclico de la política macroeconómica.

La estabilidad macroeconómica posee múltiples dimensiones. Implica lógicamente la estabilidad de precios y políticas fiscales sostenibles, pero incluye también ciclos económicos más suaves, tasas de cambio competitivas, sistemas financieros nacionales sólidos, junto a carteras de deuda externa y balances del sector privado sanos. El rescate del papel anticíclico de las políticas dentro de este criterio amplio de estabilidad macroeconómica supone un diseño en el que los objetivos múltiples, las disyuntivas de política y las soluciones de compromiso son intrínsecos. Implica combinar, en cada caso, dos conjuntos de políticas anticíclicas. El primero, en los ámbitos fiscal y monetario, con regímenes intermedios de tipo de cambio y regulaciones de la cuenta de capital; el otro dirigido a garantizar balances sanos en el sector privado.¹²⁶

La persistencia de los agudos problemas sociales, a pesar del incremento del gasto social observado, ha hecho que el limitado énfasis otorgado inicialmente en la formulación inicial del Consenso de Washington haya dado lugar a una preocupación creciente por cuestiones centrales en este ámbito, como la distribución del ingreso y la riqueza y la ampliación de los sistemas de protección social. Ocampo plantea ir más allá, señalando la necesidad de superar la subordinación de la política social a la política económica. Se requiere diseñar marcos integrados de política que tomen en cuenta los vínculos que se establecen entre las políticas y objetivos de ambos ámbitos. Las prioridades sociales deben estar incorporadas en el diseño de las políticas

126. Ídem, 2008.

económicas y deben existir mecanismos que faciliten la visibilidad de los efectos sociales de las políticas económicas, como el empleo, el ingreso de los trabajadores y los efectos distributivos de las políticas tributarias y presupuestarias.

1.4 Enfoque de las políticas para fortalecer los mercados

Este tipo de propuesta implica políticas proactivas del Estado en que la planificación nacional resulta particularmente útil para procesar múltiples demandas, objetivos, políticas, programas e intervenciones, todos alternativos. Sin embargo, siguen coexistiendo posiciones distintas respecto al alcance del rol del Estado en el desarrollo. Aunque en la práctica el diseño de las políticas y las estrategias de conjunto en los países de la región mezclen criterios, se puede simplificar en dos posiciones más puras.

Un enfoque plantea intervenciones públicas destinadas a fortalecer la acción autónoma de los mercados. Entre ellas se destacan las políticas fiscal y monetaria, para lograr la estabilidad de precios, de manera que éstos puedan significar señales adecuadas para las decisiones de los agentes económicos. Para lograr este mismo objetivo, son importantes las políticas que abren la economía al exterior, de manera que los precios de los mercados internacionales estén presentes para orientar las decisiones de productores y consumidores. Ciertos bienes públicos básicos, como la educación y la infraestructura, son necesarios para el funcionamiento eficiente de los mercados, e igualmente lo son la protección de los derechos de propiedad y la institucionalidad legal.

En esta concepción, el mercado resuelve adecuadamente los problemas económicos y las políticas macroeconómicas correctas permiten que las ventajas comparativas generen los incentivos necesarios para que los empresarios impulsen la transformación productiva requerida por una inserción internacional exitosa. En consecuencia, las políticas públicas – incluidas las sociales – tienen un alcance limitado y evitan alejarse de la lógica del mercado para evitar distorsiones.

El espacio que puede tener la planificación nacional, en un esquema de este tipo, es consecuentemente limitado. Aparte de la coordinación de políticas sectoriales y regionales, su aporte más importante estaría en el ámbito del diseño de las políticas macroeconómicas más convenientes. En países donde este enfoque ha tenido mayor vigencia, sin embargo, ha existido la tendencia a dejar las políticas monetarias y cambiarias exclusivamente en manos de bancos centrales autónomos y las políticas presupuestarias en los Ministerios de Hacienda. Donde las políticas macro se centran en estos instrumentos y en estos actores, el espacio de la planificación nacional se ha reducido.

1.5 Enfoque de políticas para la transformación productiva

Un segundo enfoque plantea intervenciones públicas destinadas a incentivar a las empresas a crear, a plazo mediano y largo, nuevas ventajas comparativas, basadas en procesos productivos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Las políticas públicas deben orientarse a corregir fallas importantes en materia de asignación de recursos, que se derivan de las señales de corto plazo que emite el mercado, impidiendo el pleno aprovechamiento de las oportunidades de transformación. Entre estas fallas, las más mencionadas son las externalidades, la incertidumbre, la falta de acceso a la información y la descoordinación entre distintos actores del mercado.

Si el primer enfoque está basado en la confianza en el funcionamiento de los mercados domésticos e internacionales – y en que las intervenciones públicas sólo crean distorsiones –, el segundo enfoque se apoya en la convicción que el crecimiento económico y la dinámica del desarrollo pasan por una transformación productiva que el mercado no va a impulsar. Las fallas de mercado que subrayan las políticas de desarrollo productivo (también llamada política industrial por los economistas) afectan a los mercados de factores (capital, financiamiento, mano de obra, capacitación, conocimiento) y también a los de productos. Estas fallas son teóricamente muy claras y han sido tradicionalmente temas centrales de los estudios del desarrollo económico y los temas sociales ligados a ellos. Pero, en la práctica, las políticas para corregirlas han dado pie, en muchos casos, para fundadas críticas.

Los estudios empíricos que tratan de dilucidar si este enfoque de políticas de desarrollo es más adecuado que el de fortalecimiento de los mercados presentan serios problemas metodológicos.¹²⁷ Pero existen dos hechos que le dan gran fuerza a las políticas proactivas para la transformación productiva. Por una parte, son pocos los países que se han industrializado sin el impulso de políticas públicas activas. Por otra parte, de los países que han logrado acotar la brecha de ingresos con los países más ricos durante el último medio siglo, un número mayoritario acudieron a políticas proactivas para impulsar la transformación productiva y una inserción internacional exitosa.

La planificación nacional tiene mucho que ofrecer, por cierto, en un enfoque de este tipo para las políticas de desarrollo. Su ámbito se amplía a las políticas de desarrollo productivo y a las sociales que se cruzan con ellas. En este contexto, tres temas adquieren mucha relevancia: el rol del Estado, las alianzas público privadas y la visión objetivo de largo plazo.

1.6 El rol del Estado

El rescate del papel del Estado en el desarrollo económico y social no significa, en la generalidad de los planteamientos, una posición radical opuesta al mercado ni siquiera que pretenda subsanar todas las fallas del mercado. La experiencia

127. RODRIK, 2008.

muestra que esa pretensión tiende a sobredimensionarlo y hacerlo ineficiente, presentando las fallas propias de la acción del sector público. Sin embargo, son múltiples los ámbitos en que aparece necesaria la acción del Estado. Una enumeración no exhaustiva de ellos está contenida en la presentación de Enrique Iglesias en la Cepal en 2006, en la que plantea un “nuevo concepto de Estado” al cual corresponden diez objetivos y requiere cuatro condiciones para lograrlos.¹²⁸

En su planteamiento, destaca la acción del Estado en cinco áreas más propiamente económicas: el impulso a la capacidad productiva del país, la formulación de políticas de inserción internacional y de integración regional, los marcos legales y regulatorios que hacen viable la eficiencia del mercado, la relación cooperativa con la empresa privada y la promoción de la innovación tecnológica. En un ámbito más propiamente social, el Estado debe disminuir las desigualdades sociales, defender activamente la cohesión social y luchar contra la pobreza.

En un plano más institucional, el Estado está llamado a fortalecer la sociedad civil y promover los grandes consensos nacionales impulsando los consejos económicos y sociales que permitan lograr la concertación a distintos niveles entre el gobierno, la empresa privada, los sindicatos y la sociedad civil.

Este nuevo concepto de Estado requiere oficinas de planificación en los más altos niveles de las administraciones públicas que desarrollen sus capacidades para el análisis de las grandes tendencias económicas, sociales y políticas, en el ámbito nacional e internacional, que afectan las políticas de desarrollo de manera cada vez más significativa. Igualmente, es necesario que recuperen la reflexión sobre el futuro; el pensamiento de largo plazo debe volver a ser un objetivo importante del Estado contemporáneo.

Para que el Estado pueda cumplir todas estas tareas,¹²⁹ se requieren cuatro condiciones en este planteamiento. La primera es la existencia de un sistema democrático sólido, que permita someter al juicio ciudadano las principales opciones de política para el desarrollo y pueda minimizar las fallas de la acción pública, particularmente la corrupción y la captura de rentas por grupos de interés. La segunda condición es la creación de un servicio público profesional, con un marco normativo e institucional apropiado, cuya misión sea el servicio a los ciudadanos y que evite el clientelismo y la influencia de intereses de grupo.

La tercera condición para que el Estado tenga éxito, asumiendo las múltiples tareas que se le demandan, es satisfacer la necesidad de dotarlo de la capacidad fiscal para obtener los recursos necesarios y la capacidad de gestión para gastarlo en los planes y programas destinados a cumplir los objetivos de bien público.

128. IGLESIAS, 2006.

129. La lista no es exhaustiva, omite, por ejemplo, los temas relacionados con el medio ambiente y el cambio climático.

Finalmente, la cuarta condición en este planteamiento hace mención a la superación de las hipotecas ideológicas, incluso aquellas que pretenden reducir las opciones políticas a meros problemas técnicos. Es preciso acomodar armónicamente la racionalidad técnica con la racionalidad política. Los cambios que se pueden esperar son graduales, normalmente transversales, que requieren grandes consensos y apoyos de la sociedad en su conjunto.

1.7 Estrategias de promoción de la transformación productiva

Los estudios realizados en la Cepal sobre las estrategias de desarrollo de los países que han logrado disminuir las brechas de ingreso con los países desarrollados entregan una visión particularmente importante sobre las políticas de transformación productiva y los determinantes de éxito en su aplicación.¹³⁰ Se estudiaron cinco de los diez países, en un universo de 206, que cerraron su brecha de ingreso con los Estados Unidos en más de diez puntos entre 1960 y 2005.

Cuatro de estos cinco (Corea, Finlandia, Irlanda y Singapur) han seguido un estrategia de transformación productiva.¹³¹ Los tres primeros han impulsado su estrategia mediante planes formales de alcance nacional con un horizonte multianual. El estudio también incluye otros dos casos, Malasia y República Checa, que han acortado la brecha de ingresos, han seguido una estrategia de transformación productiva, apoyada en la planificación multianual nacional.

Los países con esta estrategia comparten el empeño en lograr la estabilidad macroeconómica, la solidez fiscal, altas tasas de inversión y una inserción internacional dinámica. La importancia creciente de la innovación ha hecho priorizar el desarrollo humano, la escolaridad y la ampliación de la educación superior. Las ventajas comparativas estáticas han sido punto de partida para el desarrollo exportador, pero el mayor esfuerzo se ha puesto en la creación de nuevas ventajas comparativas para dar continuidad a la expansión de las exportaciones.

Las estrategias concretas con este enfoque surgen a partir de un diagnóstico, una evaluación de oportunidades claves en los mercados internacionales en una perspectiva de mediano y largo plazo y la identificación de las dificultades que se deben superar para aprovechar tales oportunidades.

1.8 Alianzas público-privadas, visión estratégica y largo plazo

Dado que el aparato productivo de la mayoría de los países se encuentra en manos de empresas privadas, a éstas les corresponde aportar la información necesaria para identificar oportunidades y restricciones. Sin embargo, las externalidades

130. CEPAL, 2008; DEVLIN; MOUGUILLANSKY, 2009.

131. España es un caso intermedio, pues aunque la estrategia nacional es bastante liberal, las comunidades autónomas impulsaron estrategias de transformación productiva.

y fallas del mercado inducen a estas empresas actuar sin la perspectiva necesaria para aprovechar plenamente tales oportunidades o superar tales restricciones. Los gobiernos pueden estimular un pensamiento estratégico y proactivo con visión de futuro y coordinar las acciones colectivas en el marco del bien público. Ambas partes actuando juntas pueden impulsar programas que permitan identificar y superar fallas del mercado y de las propias políticas públicas.

Por una parte, para que estas alianzas público-privadas sean eficaces, se requiere que el Estado mantenga su autonomía, evitando ser capturado por intereses particulares. Al mismo tiempo, es indispensable el diseño institucional de un proceso social de colaboración público-privada que permita obtener toda la información necesaria para identificar oportunidades y restricciones para las nuevas actividades productivas. Parte de esa información se encuentra en manos de otros agentes no empresariales, como las universidades y los sindicatos. Por otra parte, una estrategia de largo plazo necesita desarrollar consensos o entendimientos políticos que perduren en diversos sectores de la sociedad. Por ello, la incorporación al proceso social institucionalizado de actores ajenos a las empresas comprometidas, directa o indirectamente, en la internacionalización contribuyen a mantener la estrategia de desarrollo más allá de los ciclos políticos.

La construcción de consensos y compromisos amplios respecto a objetivos de largo plazo se vuelve un requisito indispensable. Surge así la necesidad de formular, a partir del diagnóstico compartido, una visión estratégica del futuro que refleje y reconcilie la multiplicidad de intereses de los distintos sectores de la sociedad. La construcción de la visión compartida es un proceso en que se forjan las confianzas para garantizar que la colaboración sea el sostén principal para la transformación del país. Un proceso que tiene facetas múltiples en que cada actor es capaz de trascender sus propios intereses, sin dejarlos de lado, con el fin de satisfacer el interés colectivo necesario para construir la nación. No se trata de firmar un documento. Sin el compromiso activo de todos, tal documento no tendrá fuerza transformadora requerida.¹³²

1.9 Nuevas tareas para la Planificación Nacional

La planificación gubernamental y los sistemas institucionales para realizarla son útiles para cualquier gobierno que no se limite meramente a labores de administración de la institucionalidad pública y a jugar un papel pasivo ante los procesos económicos y sociales del país. Entendemos aquí la planificación gubernamental a la manera que lo hace Álvaro García en su trabajo sobre Chile, es decir, como un proceso que articula de manera sistemática tres actividades: *i*) construcción de una visión estratégica y un plan de acción para transitar desde una

132. BANCO MUNDIAL; IDEA; CEPAL, 2005.

situación actual a un escenario deseable; *ii*) coordinación de acciones y orientación de actores en la implementación del plan; y *iii*) monitoreo y evaluación para retroalimentar el proceso (visión, planes e implementación).¹³³

De hecho y aunque no tengan sistemas formales de planificación, los gobiernos realizan, a través de diversas instituciones y sectores, estas actividades de manera parcial, incompleta o no sistemática. Particularmente, los sistemas presupuestarios las requieren – reemplazando la visión estratégica por conjuntos de objetivos parciales y sectoriales – para alcanzar estándares mínimos de eficiencia.

En las sociedades democráticas, los gobiernos se elijen entre alternativas políticas que se distinguen por las promesas de transformación para resolver los problemas que la ciudadanía estima relevantes. En nuestros países, los gobiernos han planteado propuestas de desarrollo económico y social que implican cambios profundos a las instituciones sociales, económicas y políticas. Los sistemas de planificación han definido los objetivos estratégicos derivados de tales propuestas de acuerdo a las realidades y problemas que deben enfrentar, han elaborado los planes y programas para alcanzarlos, coordinando la acción de ministerios, agencias e institutos públicos y evaluando programas para retroalimentar el proceso con la experiencia.

A partir de los años 1970, se cuestionó el tipo de desarrollo que los gobiernos habían impulsado y particularmente el impulso a la industrialización y el tipo de intervención del Estado en la economía. El cuestionamiento al rol jugado por el Estado y el predominio de visiones minimizadoras del Estado llevaron al desmantelamiento de los sistemas de planificación nacional en varios países.

Durante los últimos diez años, sin embargo, los resultados negativos de las propuestas neoliberales para el desarrollo han llevado a plantear la necesidad de que los sistemas de planificación vuelvan a acometer diversas tareas destinadas a estimular el desarrollo. Como se ha expuesto en las secciones anteriores, estas tareas van desde el diseño de políticas macroeconómicas contracíclicas hasta la construcción de visiones estratégicas de largo plazo compartidas por los diversos sectores de la sociedad.

El mismo concepto de desarrollo se ha complejizado. Los fenómenos sociales ligados al desarrollo fueron adquiriendo cada vez más relevancia no sólo como problemas a resolver, sino como parte de los procesos que estimulan o detienen el desarrollo. La institucionalidad política y los procesos democráticos también mostraron ser ingredientes indispensables de los procesos de desarrollo. La explotación de los recursos naturales, que parecía ser un recurso ilimitado para el desarrollo, se ha transformado en una restricción inescapable en un contexto internacional en que el cambio climático ya ha comenzado a reducir la capacidad del planeta para sustentar

133. GARCÍA, 2009, p. 9 y 10.

asentamientos humanos. Los propios problemas económicos resultan mucho más complejos en el contexto de la globalización y la influencia creciente en nuestras economías de flujos comerciales y financieros internacionales, dependientes de mercados internacionales. En fin, la aceleración del progreso técnico va alterando las estructuras de los aparatos productivos a una velocidad impensable hace tres décadas.

Los Estados, por otra parte, enfrentan poderes mucho mayores e intereses mucho más diversificados. Los centros de poder económico de origen nacional o internacional han concentrado una capacidad que no se conocía anteriormente en nuestros países. La sociedad civil es mucho menos pasiva y mucho más consciente de los derechos que le otorgan las instituciones democráticas. Los gobiernos pueden aspirar a hacer transformaciones sólo en la medida que su liderazgo político les permita contar con amplias mayorías nacionales.

De allí que las tareas que se plantean a los sistemas de planificación presentan mayor complejidad técnica, pero también mayor exigencia política. El proceso de construcción de una visión estratégica de largo plazo, por ejemplo, tiene una gran complejidad técnica pues se deben abordar las múltiples dimensiones del desarrollo. Pero tiene también un gran componente de desarrollo institucional para el proceso de colaboración social y otro componente aún más grande de liderazgo político para conseguir acuerdos de la amplitud y profundidad necesarias para que perduren en el tiempo.¹³⁴

La capacidad de los sistemas de planificación de nuestros países de abordar este tipo de tareas no es inmediata. Sin embargo, los estudios señalan que estos caminos son promisorios y la profundización de los procesos democráticos debería permitir el surgimiento de liderazgos políticos que se empeñen en estas tareas.

2 LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA

El sistema de planificación en Colombia ha mantenido, durante la presente década, un alto grado de protagonismo en el diseño de políticas públicas, un rasgo que ha marcado su trayectoria desde la década de los años 1960. Se destaca en América Latina como el sistema que más gravita en la elaboración y las decisiones gubernamentales de políticas económicas y sociales.

La continuidad de la institucionalidad democrática de Colombia ha permitido que se consolidara, hace cuatro décadas, y se mantuviera una institucionalidad en que las más importantes estratégicas de estas políticas se decidan en el Consejo de Política Económica y Social (Compes), la más alta autoridad nacional de planeación. Este Consejo actúa bajo la dirección del Presidente de la República

134. Otro ejemplo lo constituye la función básica de coordinación, la cual, como subrayaba Garnier, tiene básicamente una naturaleza política (GARNIER, 2000).

y está integrado por los ministros y las máximas autoridades de las principales instituciones del área económica y social.¹³⁵

El Compes coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales. El DNP desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del Consejo y es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en cada sesión.

En calidad de Secretaría Técnica del Compes, el DNP tiene, entre otras, las funciones de la presentación de: *i)* el Plan Nacional de Desarrollo; *ii)* la programación macroeconómica anual; *iii)* el plan financiero del sector público; *iv)* el plan operativo anual de inversiones; *v)* el programa de desembolsos de crédito externo del sector público; *vi)* los conceptos relacionados con la celebración de los contratos de empréstito de la Nación o de las entidades públicas; y *vii)* en general, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional.

Esta institucionalidad difiere de la de la mayoría de los otros gobiernos de la región en que el Departamento Nacional de Planeación tiene la responsabilidad de elaborar la programación macroeconómica económica anual y el plan financiero del sector público. Es también muy característico de la institucionalidad del DNP su tuición sobre la inversión pública, desde los estudios de factibilidad, el proceso de evaluación de los proyectos que se aprueban y el presupuesto para su financiamiento.

Se trata de un sistema de planificación que no perdió importancia con las reformas liberalizadoras y ha podido contribuir a la racionalización, disciplina y armonización del manejo de la política macroeconómica y la asignación de los recursos públicos. Ha tenido también un papel importante en transparentar los objetivos e instrumentos de las políticas públicas nacionales y mostrar su coherencia, permitiendo a los agentes privados mejores decisiones de inversión, ahorro o consumo.¹³⁶ Un equipo profesional altamente calificado le ha permitido cumplir adecuadamente estas funciones.

El hecho que el DNP esté adscrito a la Presidencia de la República parece haber sido un factor de su capacidad de mantenerse en el centro de las decisiones de políticas públicas pues le ha conferido fuerza política y jerarquía administrativa. Sin embargo, su articulación regional y sectorial le ha permitido también establecer vínculos importantes para sus labores como para influir distintos niveles de la sociedad colombiana.

135. Para las materias sociales ha funcionado el Compes Social.

136. Esta contribución es reconocida por quienes han tenido conocimiento del trabajo del DNP. Véase la encuesta contenida en Florez, Luis Bernardo y Rodrigo Manrique (2008, p. 56).

Durante los últimos años, al DNP le ha sido asignadas funciones operativas, tareas micro y hasta labores de auditoría en la asignación de recursos por parte de los entes territoriales que corresponden a instituciones públicas de carácter ejecutivo. Esta dispersión en tareas que no son propias de un ente planificador puede afectar su papel en el diseño y formulación de políticas macro donde radica su mayor contribución al gobierno y su fuente legítima de poder.

2.1 Los Planes Recientes

Los Planes Nacionales de Desarrollo que deben presentarse cada cuatro años por mandato constitucional y ser aprobados por el Congreso son los documentos oficiales mediante el cual cada gobierno hace público sus objetivos de desarrollo, las estrategias para alcanzarlos y las principales políticas que los implementarán. Una de las particularidades de los planes colombianos es que debe contener, junto a objetivos y estrategias de mediano y largo plazo, los presupuestos plurianuales de inversiones de las entidades públicas de orden nacional. La Constitución de 1991 consagró la tuición sobre la inversión pública, incluyendo la formulación, evaluación y financiamiento de los proyectos que el DNP ha tenido desde su creación.

Es interesante observar la progresiva amplitud y complejidad de los temas que han ido abordando los planes. Durante los años 1970, los temas centrales fueron el crecimiento económico, las políticas macroeconómicas, el desarrollo productivo – particularmente la industria y la agricultura, pero también la construcción y la minería y la energía –, el comercio exterior, el financiamiento externo e interno de las actividades contenidas en el plan. Las consideraciones sobre distribución del ingreso y la gravitación de la pobreza se destacan y no llegan a tener la preponderancia de los temas económicos. En los años 1980 y 1990, las políticas sociales ganan creciente importancia junto a las políticas macro y las reformas neoliberales en desmedro de las políticas de desarrollo productivo. Los temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable comienzan a parecer en los años 1990, pero no es sino hasta el último plan (aprobado en 2007 para el periodo 2006-2010) que aparece en el mismo rango que el crecimiento, la equidad y la violencia armada.¹³⁷

Este último tema, la violencia y el conflicto armado, incorporado como central y prioritario en los planes de desarrollo constituye una particularidad de Colombia y una muestra de la capacidad de su sistema de planificación de asumir los temas cruciales para la política, la sociedad y la economía del país. Hacia mediados de los años 1990, la violencia ejercida por organizaciones armadas ilegales de diversa índole pasó a ser considerado el principal desafío del país por las autoridades colombianas apoyadas por amplias mayorías ciudadanas.

137. DNP, 2007.

El objetivo de construir la paz fue reconocido como indispensable para el desarrollo del país y un área de acción del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, “Cambio para Construir la Paz”. En el Plan 2002-2006, el objetivo de “brindar seguridad democrática” aparece muy explícitamente como primera prioridad resaltándose su carácter de condición necesaria para avanzar en el crecimiento, expandir el empleo y lograr mayor equidad. En el plan más reciente, 2006-2010, “la defensa y la seguridad democrática” vuelven a ocupar esa primera prioridad.¹³⁸

2.2 La Política de Seguridad Democrática

La economía colombiana se había distinguido en la región por haber experimentado, durante la segunda mitad del siglo XX, ciclos más suaves que el resto de los países en su desarrollo. Las tasas de crecimiento económicos fueron positivas incluso durante la crisis de la deuda (la tasa más baja fue + 1% en 1982). Pero el desempeño de la economía cambió drásticamente en 1998. El crecimiento se desplomó en el segundo semestre, fue negativo en 1999 (con una tasa de - 4,2%) y los siguientes tres años fueron decepcionantes sin que los indicadores mostraran recuperación sólida (tasas de crecimiento del PIB apenas superiores al 2%).

Colombia no se escapó de la “media década perdida” posterior a crisis asiática que afectó a la región. Pero aparte de los efectos financieros y comerciales de esa crisis internacional, Colombia estaba afectada por factores domésticos económicos y no económicos. El análisis del DNP hacia fines de 2002¹³⁹, consideraba que el creciente déficit fiscal por aumento del gasto público sin el correspondiente incremento de los ingresos fiscales era un factor de importancia. Pero, la intensificación del conflicto armado – en particular, el aumento de los secuestros, las extorsiones y atentados de toda índole – era la primera causa del magro desempeño de la economía. Sus estimaciones señalaban que esta causa había estado restando la economía dos puntos porcentuales de crecimiento cada año.

Hacia el año 2001, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) contaba con más de 16 mil hombres en 62 frentes, habiendo duplicado su contingente en una década, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) había crecido en una proporción semejante superando los cuatro mil integrantes en 41 frentes y los grupos ilegales de autodefensa, que no llegaban a dos mil hombres armados diez años antes, contaban con más de diez mil distribuidos en diez bloques.

El crecimiento de los cultivos ilícitos, especialmente de coca, fue la principal causa de la expansión de los grupos al margen de la ley. Ambos fenómenos se aceleraron a partir de 1998.

138. DNP, 1999, 2003 y 2007.

139. DNP, 2003.

El resultado no podía ser más negativo. Más de 50 mil personas murieron durante los años 1990 como consecuencia de los enfrentamientos, crímenes y masacres; cientos de miles de campesinos tuvieron que abandonar sus tierras – el número total de desplazados se estimaba, en el año 2000, en casi 1 millón de personas – y cientos de millones de dólares se perdieron en ataques terroristas a la infraestructura, particularmente oleoductos.

De acuerdo a los dos últimos planes, esta es la situación, que requería ser corregida según el plan para recuperar la confianza, aumentar la inversión privada y lograr los otros objetivos del plan, crecimiento, empleo y equidad. La política de Seguridad Democrática fue integrada plenamente a los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes a las dos administraciones del presidente Uribe. Han sido parte de sus objetivos el control del territorio (a través del fortalecimiento de la fuerza pública, la inteligencia, la protección de la infraestructura económica y la seguridad urbana), el combate a las drogas ilícitas, el fortalecimiento del servicio de justicia, el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto.

2.3 El largo plazo

Los Planes Nacionales de Desarrollo se extienden sólo los cuatro años de los periodos presidenciales. El sistema de planificación funciona muy enfocado en la asesoría al Presidente y sus ministros en el diseño de políticas gubernamentales económicas y sociales, la gran mayoría de ellas de corto y mediano plazo. Otra preocupación permanente han sido los proyectos y la inversión pública en general. Se le critica últimamente que haya asumido tareas operativas, particularmente las ligadas al Fondo Nacional de Regalía y al Sistema General de Participaciones, instrumentos de descentralización establecidos en la Constitución de 1991. Pero, una antigua crítica a la planificación colombiana ha sido su insuficiente atención al largo plazo.

Ya encontramos esta crítica en el artículo de Miguel Urrutia, publicado en 1986, que revisáramos en la primera parte de este informe.¹⁴⁰ Se repite como recomendación en la encuesta realizada por Florez y Manrique en 2008.¹⁴¹ Para varias de las personalidades consultadas sobre las actividades del DNP a futuro, éste debería concentrarse en la definición de políticas de largo plazo en distintos temas: globalización, competitividad internacional, la ciencia y la tecnología, el capital humano, exclusión y cohesión social, transformaciones productiva y social, la estructura de edades de la población, eficiencia del Estado, la visión del país para el 2019 (bicentenario de la independencia).

140. URRUTIA, 1986.

141. FLOREZ; MANRIQUE, 2008.

El DNP ha realizado, sin embargo, dos ejercicios para el logro de metas a largo plazo. Uno de ellos se planteó los Objetivos de Desarrollo del Milenio, recogiendo los acuerdos de Naciones Unidas que el gobierno colombiano ha apoyado. El otro, titulado “Visión Colombia, II Bicentenario 2019”, es una propuesta del Gobierno que contiene metas en el campo político, económico, social y de mejoras del Estado para el segundo centenario de la república. Es un ejercicio de prospectiva a partir de tendencias y políticas actuales.

En el terreno político, plantea como objetivos la profundización del modelo de seguridad democrática que ha impulsado desde 2002 y un Estado más eficiente en muy distintos planos (desde los trámites en línea hasta un desarrollado sistema de justicia) y que logra más presencia internacional. Crecimiento económico y equidad social ordenan los objetivos económicos y sociales. Se contempla una economía que habría duplicado su tamaño hacia 2019, suponiendo una tasa de crecimiento implícita superior al 5% anual. Aumentaría fuertemente el gasto en ciencia y tecnología. Las inversiones y las exportaciones incrementarían su participación en el PIB. Se expande el área sembrada y la infraestructura vial. En el plano social, la pobreza se reduciría de 45% a 15% y la tasa de desempleo de 13,3% en 2006 a 5%. El documento no discute escenarios alternativos con diversas tasas de crecimiento ni las fuentes de financiamiento para los programas y proyectos necesarios para alcanzar las ambiciosas metas.

2.4 Desafíos

“Visión Colombia, II Bicentenario 2019”, es un primer intento de dar una perspectiva de un horizonte más largo a objetivos y políticas. Un ejercicio necesario para empezar a otorgar a la planeación nacional una dimensión de largo plazo tan necesaria para los desafíos que enfrentará el país.

El sistema de planificación colombiano es el más dotado del existente en los siete países comprendidos en este estudio para avanzar en esa dirección y abordar las complejas problemáticas que plantea el desarrollo económico y social para las próximas décadas que van desde la aceleración del progreso técnico y de la globalización, pasan la equidad y cohesión social e incluyen hasta el cambio climático y el deterioro del medio ambiente.

Debe reconocerse, sin embargo, que un avance en este sentido significaría un cambio profundo en la tradición de trabajo del DNP. Una perspectiva de largo plazo requeriría desarrollar una visión estratégica de futuro muy compartida de distintos sectores de la sociedad que deben contribuir a la construcción de esa visión y de las decisiones de política para llevarla a la práctica. El DNP, en cambio, es y ha sido una institución técnica muy centrada en las decisiones de política económica y social del gobierno y en la inversión pública. Ha desarrollado importantes lazos

con sectores empresariales privados, pero básicamente como contraparte de decisiones que los afectan en sus intereses sectoriales. Y tales vínculos han sido menos importantes con otros sectores.

Por otra parte, la prioridad que ha dado el gobierno desde 2002 a su política de seguridad democrática implica un compromiso del Estado en un esfuerzo militar de gran envergadura, que tiene incluso importantes implicaciones internacionales. Un esfuerzo que tiene gran respaldo de la ciudadanía y que no parece ser de resolución muy cercana, a pesar de los avances que ha podido mostrar el gobierno. Es poco probable que el liderazgo político se empeñe en iniciativas que no estén estrechamente vinculadas con este esfuerzo prioritario, aunque el DNP desarrolle ejercicios ilustrativos de proyecciones al futuro.

3 LA PLANIFICACIÓN EN CHILE

Durante la última década, el sistema político chileno no ha tenido alteraciones mayores. Los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han podido dar continuidad a sus políticas económicas y sociales, pero no han podido realizar los cambios institucionales que carecían del apoyo de la oposición de derecha, pues la Constitución de 1981 requiere quórum especial para su aprobación.¹⁴²

Los roles y las funciones de las instituciones públicas que tiene que ver con el desarrollo económico y social del país se han mantenido, a pesar que se han presentado serios problemas que han derivado en verdaderas crisis en varios ámbitos.

3.1 Carencias institucionales

En el plano de las políticas macroeconómicas, la respuesta de las autoridades frente a la crisis asiática evidenció serios problemas de coordinación entre las políticas fiscal y monetaria. El Banco Central adoptó políticas rígidas en materia cambiaria y extremadamente contractivas en materia monetaria que causaron efectos negativos innecesarios: una duplicación de las tasas de desempleo un grave deterioro a la situación de las empresas medianas y pequeñas y una recesión productiva y de las actividades económicas en su conjunto. No se hicieron esperar las críticas a la institucionalidad del Banco Central que le otorga autonomía a un directorio “técnico” y le asigna como único propósito mantener baja la inflación. Pero tales críticas no llegarían a remecer el inmovilismo institucional.

Otro frente donde la institucionalidad mostró fallas con graves consecuencias fue el de la energía. El país sufrió una seria vulnerabilidad eléctrica en el periodo 2004-2009, después que Argentina disminuyera el suministro de gas natural. Algunos

142. Ricardo Lagos presidió el gobierno en el sexenio 2000-2006 y Michelle lo ha hecho a partir de marzo 2006-2006.

estudios han estimado el impacto negativo de este factor sobre el crecimiento del PIB de, al menos, un punto porcentual anual. La generación eléctrica debió reconvertirse rápidamente a petróleo diesel en proporciones muy altas, con fuertes aumentos de costos para el resto de las actividades productivas y a los consumidores. (Lluvias favorables evitaron dificultades aún mayores porque elevaron el suministro hidroeléctrico haciendo innecesario el racionamiento). Quedó claro que el Estado carecía de institucionalidad para orientar al mercado ante la aparición de fenómenos exógenos que afectaban a los fundamentos de su operación.¹⁴³

Una tercera crisis se presentó al iniciarse la operación de un nuevo sistema de transporte público urbano de personas en Santiago, llamado Transantiago. Se inauguró sin que se dieran las condiciones mínimas para su funcionamiento. Creó serios problemas de traslado a cerca de dos millones de santiaguinos. Ha costado tres años lograr que el sistema ofrezca un servicio con estándares aceptables aunque de baja calidad. El costo financiero para el gobierno ha sido inesperado (cercano a los dos mil millones de dólares). Existiendo un comité de ministros que reportó a la propia presidenta, no hubo en el gobierno quien se percatara de la improvisación, la falta de prolijidad, las inconsistencias que representaba cumplir las exigencias financieras impuestas por el Ministerio de Hacienda, y la falta de instituciones formales en que se sustentara este gigantesco proyecto.

Varias otras áreas más han mostrado carencias graves. El desarrollo productivo sigue con una institucionalidad forjada cuando la política industrial estaba excluida. La crisis de la industria del salmón, las dificultades para impulsar la innovación tecnológica y las apuestas innovadoras en sectores con vocación exportadora han destacado la drástica insuficiencia institucional. El mismo defecto se ha podido observar en los esfuerzos de regionalización y de colaboración público-privada.

La institucionalidad sólo ha tenido cambios importantes en el ámbito de la seguridad social a raíz de una reforma al sistema de pensiones que introdujo un pilar solidario de cargo del Estado que funcionará para quienes no tienen acceso adecuado al sistema de capitalización individual.

3.2 Visión estratégica implícita

En este marco de inmovilidad institucional las funciones propias de un sistema de planificación gubernamental han seguido siendo realizadas de la manera descrita en el informe anterior. Se distinguen tres funciones necesarias: *i)* la visión estratégica que fija los objetivos de la acción del Estado y la manera de alcanzarlos; *ii)* coordinación y orientación de los actores y de la secuencia de acciones por realizar; y *iii)* monitoreo y evaluación de tales acciones para retroalimentar el proceso.

143. RIVERA, 2009.

El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres) continúa ejerciendo un rol clave en el desarrollo de estas funciones. No existiendo en Chile una institución responsable de elaborar una visión estratégica propiamente tal, la Segpres trabaja con los programas de gobierno y los compromisos que asume el presidente. Estos contienen una visión implícita pues establece objetivos que se relacionan unos a otros de manera coherente y propuestas de acción para lograrlos. El debate presidencial y parlamentario agrega normalmente un elemento de análisis de alternativas tanto de objetivos como de políticas y planes de acción.

Los programas de gobierno de los candidatos a la presidencia de Chile han comprendido habitualmente un diagnóstico, una visión general hacia donde se quiere avanzar y una serie de propuestas específicas respecto de cómo lograrlo, aunque no llegan a constituir formalmente un plan de acción. Estas propuestas específicas, una vez asumido el gobierno, son objeto de un proceso más completo de estudio y planificación. En aquellas propuestas que han significado importantes reformas han participado actores públicos y privados. No existe un sistema estructurado de planificación, pero se realizan procesos que forman parte de las actividades básicas de la planificación estratégica, aunque adolezcan de una serie de defectos y carencias.¹⁴⁴

3.3 Las comisiones asesoras presidenciales

Un rasgo distinto de los gobiernos chilenos en los últimos 20 años ha sido la búsqueda de consensos nacionales en torno a la visión que deben sustentar los procesos de reforma sectorial que se han impulsado. Ello ha otorgado mayor viabilidad a la consecución de los objetivos estratégicos. El mecanismo para lograr estos consensos ha sido, en prácticamente la totalidad de las reformas impulsadas, las “Comisiones Asesoras Presidenciales”. Estas comisiones han estado compuestas por personas representativas del mundo político y, también, de los principales actores sociales envueltos o afectados con el proceso de reforma. Sus posiciones son personales y no de los grupos a los que pertenecen, pero es lo que escoge por su capacidad de transmitir las posiciones básicas de su sector en relación al tema de la comisión. De hecho, han colaborado para lograr acuerdos políticos amplios.

Las Comisiones Asesoras han sido convocadas para estudiar diversos temas. Varias han estado dedicadas al a educación, identificada por todos los sectores sociales y políticos como un elemento clave del crecimiento con equidad. En 1990, se formó la primera Comisión Nacional para la Reforma Educacional. Posteriormente, en 1994, se formó una segunda comisión para proponer una reforma global de la educación de tal manera que esta asegurará mayores niveles de calidad y equidad

144. GARCÍA, 2009.

a los educandos. En el año 2006, se formó otra comisión de iguales características para hacer propuestas que llenaran los vacíos que aun permanecían en la consecución de estos objetivos. Sin embargo, subsisten grandes diferencias respecto de cómo fortalecerla y, particularmente, respecto del rol del Estado. La incapacidad para construir acuerdos ha planteado la necesidad de continuar el diálogo.

La misma práctica orientó las reformas que se hicieron en el sistema de justicia, en el sector de salud, en el sistema de pensiones, en políticas de infancia y en otros temas más amplios como los de “Trabajo y Equidad”. Todas las comisiones concluyeron con un amplio informe. En ciertos aspectos puntuales se reconocían posiciones de mayoría y minoría. Todos los informes consideraban un diagnóstico del tema en cuestión, la identificación de las prioridades a ser atendidas, propuestas de cambios institucionales, como también de las políticas y programas requeridos para lograr los objetivos que se buscaban alcanzar. Se identificaban los costos y restricciones en general de implementar las propuestas y, por lo tanto, la temporalidad o gradualidad en que estas se debían implementar.

La mayoría de las reformas se toparon con dificultades al tramitarse modificaciones legales en el Congreso. Estas provinieron de las diferencias centrales que separan a las dos grandes coaliciones políticas chilenas. Esta división pasa muy centralmente por el rol y tamaño del Estado, tema siempre presente en el tipo de reformas que se implementaron. De allí que las reformas logradas hayan representado siempre un punto intermedio entre lo que quería el gobierno y lo que planteaba la oposición.

La “política de los acuerdos” ha traído consigo importantes beneficios en términos de darle viabilidad y gobernabilidad a las reformas. Pero también ha implicado que el gobierno no cumpla estrictamente su programa inicial. Quizás una política más confrontacional hubiese transparentado mejor las diferencias entre gobierno y oposición, pero también hubiera implicado menores avances en los objetivos estratégicos.¹⁴⁵

3.4 Coordinación estratégica de acciones

En 1990, por decreto presidencial, se crearon Comités Interministeriales que tenían como función asegurar la coherencia y complementariedad en la operación del gobierno, especialmente en la consecución de sus objetivos estratégicos. Los comités han sido un espacios de resolución de los problemas que enfrentaba la consecución de los objetivos estratégicos del gobierno y/o se anticipaba la atención a conflictos previsibles.

Inicialmente se formaron cinco Comités: Político, Económico, Social, Infraestructura y de Desarrollo Productivo. En todos ellos participaba la Secretaría

145. Ídem.

General de la Presidencia y operaba como secretaría técnica, impulsando las labores de coordinación que se requiriesen para lograr los objetivos estratégicos del gobierno. El Comité Político ha sido el más importante y habitualmente ha sido presidido por el Presidente de la República, al menos, una vez a la semana. Este comité supervisa la agenda política del gobierno y sobretodo evalúa la coyuntura para decidir las principales acciones de cada semana. El Comité Económico también fue inicialmente muy importante, pero la preponderancia cada vez mayor del Ministerio de Hacienda ha ido concentrando las decisiones en este ministerio.

Con el tiempo esta práctica de coordinación interministerial fue extendiéndose al tratamiento de problemas que requiriesen de la acción coordinada de muchas instituciones. Las principales reformas que se impulsaron durante este periodo tuvieron Comités Interministeriales responsables de definirlos, impulsarlos y supervisarlos. La reforma de la salud, por ejemplo, tuvo un comité que lo presidía el Ministerio de Salud. Lo mismo se hizo para atender problemas específicos que requerían coordinación de manera permanente, como la Seguridad Ciudadana. También este tipo de estructura se utiliza, de manera temporal, para enfrentar problemas puntuales y transitorios en un territorio o en una actividad determinada.

Los Comités Interministeriales han sido ampliamente utilizados y constituyen un instrumento clave para el desarrollo de la función de coordinación que realiza Segpres como responsable de tareas de planificación estratégica gubernamental. Sin embargo, al igual que las metas ministeriales, los comités se crearon y han funcionado por decisión presidencial sin que ninguna ley les haya constituido como instancias más permanentes lo cual ha debilitado el alcance de sus trabajos, acuerdos y decisiones.¹⁴⁶

Monitoreo, evaluación y retroalimentación

En Chile existen dos sistemas complementarios e interrelacionados de monitoreo y evaluación. El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental que administra la (Segpres) y el Sistema de Control de la Gestión que administra el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos (Dipres).

El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental tiene como función seguir la implementación de la Agenda Programática del Gobierno la cual se constituye a partir de las prioridades definidas en el programa de gobierno y las adiciones que el Presidente de la República hace a lo largo de su mandato, muy especialmente en su mensaje a la Nación los 21 de mayo de cada año. A partir del año 2000, la Dipres creó el Sistema de Control de la Gestión que evalúa cuantitativamente la gestión presupuestaria en base a indicadores de resultados construidos a partir de las metas presidenciales.

146. Ídem.

Los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen el pilar más fuerte del proceso de planificación gubernamental en Chile. Sin embargo, su institucionalización no ha llegado al reconocimiento legal, lo que puede debilitar su supervivencia en el tiempo. De hecho, durante los distintos gobiernos este ha operado con algunas diferencias, perdiendo la necesaria continuidad para el aprendizaje institucional. Ello es particularmente cierto para las tareas que realiza la Segpres, ya que el sistema de control de la Dipres ha sido objeto de protocolos de acuerdo entre el Ejecutivo y Legislativo y sus acciones quedan establecidas en las leyes de presupuesto de cada año.¹⁴⁷

La necesidad de la planificación

La planificación estratégica ocupa un espacio importante en la operación de la empresa privada. Sin embargo, la inclinación hacia las políticas de libre mercado que han predominado en Chile en las últimas décadas, especialmente en el medio empresarial, fue entendida como contradictoria con el rol planificador del Estado. Existen indicios que esta concepción habría cambiado, incluso en medios empresariales.

Por otra parte, es bastante generalizada la opinión de que el país requiere contar con una visión compartida de los desafíos que plantea el futuro. Sin embargo, el cómo se genera esa visión es muy importante. Las Comisiones Asesoras Presidenciales para temas sectoriales han tenido una positiva experiencia al gozar de cierto grado de autonomía respecto del gobierno y de pluralidad en su composición, de manera que han representado y dado confianza a una pluralidad de actores. Un institución con estas características para construir la visión podría generar la información que le permita a sus participantes elaborar una visión compartida de los desafíos que debe enfrentar el país, los posibles escenarios en que estos se desenvolverán, las prioridades que deben ser atendidas y las implicancias – especialmente en materia de recursos y financiamiento – que plantea enfrentar estas prioridades.¹⁴⁸

La institucionalidad que ha ido generando el país en materia de coordinación, monitoreo y evaluación de los programas públicos, como las prácticas de transparencia en la difusión de esa información ya constituyen un importante avance para el funcionamiento de una institución responsable de mantener una visión estratégica de los desafíos del país. Sin embargo, institucionalizar la construcción de la visión estratégica para el país requerirá un fuerte liderazgo político comprometido con ese propósito, el cual no parece estar disponible por el momento.

147. Ídem.

148. Ídem.

4 LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA – 2000-2009¹⁴⁹

4.1 Entorno económico y social en el periodo 2000-2009

Durante la primera parte del periodo considerado, Venezuela fue escenario de una serie de sucesos políticos que influyeron sobre la evolución económica y social del país. El paro empresarial de diciembre de 2001, el golpe de estado de abril de 2002 y el paro petrolero entre diciembre de 2002 y marzo de 2003, provocaron una crisis de magnitud.

La parálisis de la industria petrolera influyó en forma determinante sobre el crecimiento; el PIB experimentó una caída de -8,9% en 2002 y de 7,8% en 2003.¹⁵⁰ La tasa de desempleo que alcanzó en ambos años, en su orden, al 18% y al 15,3%. En el bienio se experimentó una contracción de las inversiones del 34% y del 35,6%; del consumo privado de 7,1 y de 4,3%; y del 4% y 10,4% de las exportaciones de bienes y servicios.

La agitación política comenzó a amainar apenas durante el segundo semestre del año 2004, luego de efectuado el referendo revocatorio del presidente. Y es partir de entonces cuando el país comienza a recuperar su ritmo de actividad, a lo cual contribuye el repunte de los precios del petróleo que había pasado de US\$ 10.12 (promedio de enero de 1999) a un promedio de 37 dólares que alcanza a lo largo de 2004. Este incremento le permitió al gobierno una primera expansión del gasto público, en el cual comenzó a cobrar relevancia el gasto social.

Lo que no se podía vislumbrar es que el año 2004 sería el punto de partida de una escalada de precios de los hidrocarburos que apenas se detuvo en el segundo semestre de 2008. En ese lapso, el precio promedio máximo alcanzó a los 106 dólares y después se produjo la contracción, llegando a caer a 41,40 dólares a comienzos del presente año. Sólo a partir de abril de este año, comenzó a experimentar un incremento que en la actualidad sitúa el precio promedio de la cesta venezolana entorno a los 66 dólares por barril.

Como también es tradicional, el crecimiento de los precios petroleros influyó sustancialmente a la rápida recuperación de los ritmos de crecimiento. La variación del PIB marcó +18,3% en 2004, inmediatamente después de la caída de 2002-2003. En el periodo 2005-2007 se situó en un promedio anual de alrededor del 9,5%, verificándose un incremento del PIB del 4,8% en 2008 y una caída del 1% en el primer semestre del presente año. Obviamente, que esos dos últimos registros también están fuertemente influidos por la contracción de la economía mundial que no sólo impactó los precios del petróleo, sino que se reflejó sobre la demanda y la producción internas.

149. Con la colaboración de Juan Francisco Rojas Penso.

150. La crisis asiática también afectó a la economía venezolana. El PIB casi no creció en 1998 (tasa de variación 0,3%) y se contrajo en -6% en 1999. Pero en 2000 creció 3,7% y en 2001 lo hizo en 3,4%.

Durante el cuatrienio 2005-2008, el incremento del PIB vino acompañado, de un fuerte crecimiento de las inversiones públicas y las importaciones para atender la expansión de la demanda interna, mientras que el desempleo experimentó un descenso significativo. Por su parte, las exportaciones alcanzaron cifras récord, aunque debe subrayarse la fuerte contracción de las exportaciones no petroleras, producto del reacomodo productivo que viene dándose en el país resultante de las medidas adoptadas por el gobierno nacional, en especial, en los sectores estratégicos – petrolero y minero – que han repercutido sobre las actividades manufactureras.

La recuperación económica contribuyó a un mejoramiento de los índices sociales situándose el nivel promedio del desempleo en torno al 8,3% durante los últimos cinco años y medio. Ha incidido en la mejora social es el alza registrada en el índice general de remuneraciones y los esfuerzos desplegados por la autoridades en las materias de salud, de educación y, con menor eficacia, en la vivienda.

Se observó un crecimiento sostenido con índice de precios a nivel del consumidor durante los últimos cinco años. En 2006 cuando se elevó en 17%, pasando al 22,5% el año siguiente y situándose en el 32% el año pasado, tendencia que parece confirmarse durante el presente. La expansión del consumo que se verificó en el país como consecuencia del aumento de los precios del petróleo obligó a incrementar las importaciones, especialmente de alimentos, cuyos precios internacionales se han elevado.

4.2 La institucionalidad responsable de la planificación

El nuevo gobierno que asumió en febrero de 1999, consideró a la planificación como elemento central de la política estatal y transformó Cordiplan en el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Le concedió al titular del despacho un asiento permanente en el gabinete Ejecutivo, con los mismos deberes y derechos de los demás secretarios de estado.

Superadas las etapas correspondientes a la puesta en vigor de la nueva Constitución, el presidente dicta el Decreto nº 1528, el 6 de noviembre de 2001, mediante el cual se establece la Ley Orgánica de Planificación, la cual entra en vigencia seis meses después.

El Decreto Ley

[...] tiene por objeto establecer las bases y lineamientos para la construcción, la viabilidad, el perfeccionamiento y la organización de la planificación en los diferentes niveles territoriales de gobierno, así como el fortalecimiento de los mecanismos de consulta y participación democrática en la misma.

A tal efecto, a lo largo de sus 60 artículos contempla las instancias organizativas y las pautas que regirán la elaboración y ejecución de los planes nacionales, regionales, estatales, municipales y sectoriales de desarrollo, así como con la

ejecución de los presupuestos correspondientes y, como elemento complementario, la participación social.

Del texto del decreto se desprende que la planificación es concebida como un sistema que permite conjugar los esfuerzos del Estado y de la sociedad para promover su cambio estructural. En la práctica, pasa a desempeñar el rol de instrumento para transformar y construir nuevas realidades con la capacidad de determinar y, eventualmente, alcanzar propósitos en el corto, mediano y largo plazo. De esta manera, se establece un sistema institucional que permitirá concederle continuidad en el tiempo a los planes, programas y proyectos públicos relacionados con el desarrollo del país, sin los virajes que suponían nuevos planes en cada mandato presidencial.

La concepción que fundamenta el Decreto Ley implica una alta participación del Estado en el proceso productivo nacional y la conformación de canales de participación social. Se persigue alcanzar una planificación estratégica, democrática y participativa acorde con las nuevas realidades que se esperan generar con la instrumentación de las nuevas políticas.

En materia institucional, el Decreto Ley concede el papel coordinador de la actividad planificadora al Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) que a partir de 1997 adquiere la denominación de Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo en consonancia con la conformación del poder popular en el país.

4.3 Cambios institucionales

La planificación comenzó a desempeñar un papel protagónico en el desarrollo de las políticas del estado venezolano, respondiendo directamente a lo previsto en la Constitución y se refleja, en consecuencia, en la Ley Orgánica de Planificación dictada en noviembre de 2001, puesta en vigor en mayo del año siguiente. Adicionalmente, esa ley establece la relaciones interinstitucionales para asegurar la participación de las entidades nacionales, regionales, estatales y municipales, así como de la sociedad organizada, en el diseño de los planes de desarrollo de distinta cobertura territorial que deben converger en el plan nacional de desarrollo. Se han ido gradualmente articulando los mecanismos institucionales del Estado con la finalidad de lograr que los recursos públicos asociados con el desarrollo nacional sean asignados en forma planificada hacia la consecución de los objetivos políticos, económicos y sociales pautados en la nueva Constitución.

Esa articulación está permitiendo la interacción entre las instancias gubernamentales a diferentes niveles: nacional, regional, estatal y municipal, son el propósito que la elaboración y ejecución de los planes nacionales resulten de la alimentación y retroalimentación de las distintas entidades involucradas con la activa participación de la sociedad organizada en el ámbito del poder comunal. Se avanza también en la articulación entre los planes y la asignación de los recursos

presupuestales, la cual es acometida mediante la modalidad de presupuesto por proyectos combinada con la de por programas.

La nueva estructura institucional que orienta la acción planificadora está favoreciendo la ampliación del horizonte temporal de vigencia de los planes nacionales al concederle continuidad a los distintos programas y proyectos. Al enmarcar la acción pública en esos planes, se ha fortalecido el papel rector del Estado, dejando de lado una concertación entre el Estado y un sector privado que, en la práctica, sólo se circunscribía al segmento empresarial.

El funcionamiento del nuevo sistema es coordinado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), y quedan bajo su adscripción la totalidad de las corporaciones de desarrollo regional, así como el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Instituto Venezolano de Planificación (Iveplan) y la Fundación Escuela Venezolana de Planificación (actualmente paralizada). La excepción la constituyen Petróleos de Venezuela (PDVSA) y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). Sin embargo, la coordinación de la planificación regional corresponde al MPD y dirige todas las acciones relacionadas con este campo. Los efectos prácticos de la vinculación de la CVG al Ministerio de Industrias Básicas y Minería (Mibam) se refieren a las funciones operativas de las empresas de la corporación. Similar es la situación de PDVSA. Las actividades que quedan fuera del ámbito de la planificación que coordina el MPD están centradas en la industria petrolera.

La conformación del sistema de planificación es parte de un proceso que comenzó a formalizarse en el año 2003, luego de los sucesos políticos acaecidos en el país entre diciembre de 2001 y abril de 2003. No obstante que en el año 2001 emergió el primer Plan Nacional de Desarrollo de la nueva administración y siete años después un segundo plan, todavía no puede afirmarse que está funcionando en su plenitud. Aún son notorias algunas falencias institucionales, a las cuales se han agregado algunos factores de índole coyuntural que han obstaculizado el desarrollo del sistema.

A pesar de ello, sí son palpables los cambios con respecto al pasado reciente. El papel de la planificación ha sido sustancialmente revalorizado durante la última década, no sólo desde el punto de vista legislativo, sino que son patentes las actividades desplegadas por el MPD en sus labores de diseño, coordinación y ejecución de las políticas públicas. En otras palabras, los cambios jurídicos que están determinando el accionar del Estado venezolano en el campo de la planificación, no se limitaron a cubrir aspectos formales como sucediera con la Enmienda nº 2, de la Constitución de 1961, sino que han causado efectos de mucha significación para el desarrollo del país.

4.4 Descripción de los planes aprobados

Se han adoptado dos planes nacionales, el primero de ellos en septiembre de 2001 denominado como “Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y

Social de la Nación 2001-2007.” Este tiene como antecedentes tres documentos programáticos, el “Programa Económico de Transición 1999-2000” de junio de 1999, el “Programa Económico 2000” de marzo de 2000 y el “Programa de Gobierno la Propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución”, de mayo de 2000.

No podría catalogarse a esas líneas generales como un plan de desarrollo, sino más bien como un programa de transición para avanzar hacia la estructuración de un sistema socialista *sui géneris*, razón por la cual carecería de sentido intentar enmarcarlo dentro de una concepción teórica de la planificación. En virtud de su carácter transitorio, al igual que en el pasado, su contenido haría explícitas las pautas que orientarían la acción gubernamental durante su primer sexenio de gestión.

Las líneas generales contemplan el desarrollo de acciones muy puntuales en cinco grandes áreas que convergen hacia la conformación del nuevo modelo de desarrollo de la sociedad venezolana, cuyos elementos fundamentales son concebidos con base en los principios contenidos en la Constitución aprobada en 1999. El marco de un sistema democrático y participativo se traduce en la apertura y ampliación de los canales de participación de la sociedad en el diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.

Las cinco áreas son denominadas equilibrios:

- Político.
- Económico.
- Social.
- Territorial.
- Internacional.

A partir de esa categorización se van señalando las políticas a ser instrumentadas en un contexto en el cual prima, como se indicó, una concepción transicional, combinando aspectos estructurales y coyunturales para ir allanando el camino de un cambio estructural en el país.

Como pareciera ser tradición en el país, al poco tiempo de aprobado el plan, su desarrollo se vio truncado por la huelga patronal, el golpe de Estado y el paro petrolero ocurridos entre diciembre de 2001 y marzo de 2003. Estos hechos obligaron al abandono parcial de las líneas generales del plan y a la adopción de políticas para atender la emergencia económica causada por la parálisis que vivió el país a lo largo de casi tres años de inestabilidad política. Superados en buena medida los efectos económicos derivados de los acontecimientos políticos, en diciembre de 2007, la Asamblea Nacional sanciona el plan nacional de desarrollo titulado “Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista – PPS”, con vigencia para el lapso 2007-2013.

El PPS “... se orienta hacia la construcción del Socialismo de Siglo XXI...”, para lo cual hacen explícitas 7 directrices:

- Nueva ética socialista.
- La Suprema Felicidad Social.
- Democracia Protagónica Revolucionaria.
- Modelo Productivo Socialista.
- Nueva Geopolítica Nacional.
- Venezuela: Potencia Energética Mundial.
- Nueva Geopolítica Internacional.

El PPS carece de una conceptualización precisa del llamado socialismo del siglo XXI, pero del texto de su presentación así como del enfoque que orienta las acciones comprendidas en cada una de las directrices, se concluye que propone conformar un modelo de desarrollo a partir de las peculiaridades socio-económicas del país para promover la mejora del bienestar de la población a través de un proceso basado en la inclusión y la solidaridad.

Bajo esas orientaciones se van presentando los objetivos, estrategias y políticas a ser alcanzados y llevadas a la práctica para la construcción del modelo propuesto. No obstante, reconocer el énfasis que se hace en el desarrollo de las políticas sociales, en el plano económico se notan algunas contradicciones que bien podrían atribuirse al necesario cambio de una economía rentista a una productiva, en que, necesariamente, deberán coexistir elementos propios de una economía capitalista con los de una socialista, entendido esta última en su acepción tradicional. El PPS propone un arquetipo propio, muy apegado a los rasgos que perfilan la realidad nacional, en el cual el sector de los hidrocarburos seguirá gravitando con gran fuerza sobre el resto de la estructura económica del país.

5 PLANIFICACIÓN ECONÓMICA EN ARGENTINA¹⁵¹

5.1 Planificación y política económica en perspectiva (1960-2000)

Los inicios de la planificación económica en Argentina coincidieron con la expansión de la intervención estatal orientada al impulso del proceso de industrialización. La orientación industrial de las estrategias de crecimiento y la preocupación por la planificación del desarrollo económico fue un punto de continuidad entre gobiernos de muy distinto signo político desde mediados de los años 1940 hasta mediados de los 1970. En ese periodo, las discusiones en torno a los lineamientos

151. Colaboración de Martín Fiszbein.

de las políticas económicas y a la orientación estratégica de la intervención estatal en la economía ponían en cuestión el alcance y los instrumentos de la intervención así como su sesgo distributivo, pero todas las estrategias de desarrollo que se proponían tenían en común que eran estrategias de desarrollo industrial.

La evolución de la planificación tuvo una estrecha y compleja vinculación con la historia de las políticas económicas. En una primera etapa, el crecimiento industrial – liderado por ramas livianas, en las que predominaba una alta intensidad de mano de obra – se retroalimentó con la ampliación del mercado interno. Hubo transformaciones significativas en la estructura productiva y la economía creció a tasas elevadas. Sin embargo, el modelo industrial comenzó tempranamente a exhibir una debilidad marcada: la dinámica de las fluctuaciones cíclicas de la economía argentina estuvo marcada por crisis crónicas del balance de pagos. Esas crisis configuraron una trayectoria marcada por episodios de freno y aceleración del crecimiento del producto. La persistencia de la insuficiencia de divisas implicaba fuertes condicionantes para la política económica y hacía muy difícil la articulación de ésta con la planificación, ya que en situaciones de crisis los objetivos de corto plazo se hacían urgentes. La conflictividad social y la inestabilidad política también conspiraron contra las posibilidades de articular y llevar adelante una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo.

Pese a esas dificultades, entre 1964 y 1974 la economía experimentó crecimiento económico sostenido y (con pocas excepciones) saldos superavitarios en el sector externo. Argentina empezaba y daba señales de superar los ciclos de freno y aceleración como consecuencia de la maduración de inversiones previas que completaron un proceso de cambio estructural. La economía había avanzado en el desarrollo de las industrias “pesadas” y de insumos básicos y en la elaboración de manufacturas más complejas y maquinarias. Varias empresas que habían podido desarrollar capacidades tecnológicas comenzaban a exportar productos industriales y algunas de ellas llegaron a instalar filiales en el exterior.

La planificación económica, surgida cuando la intervención estatal amplió su alcance y se orientó al desarrollo industrial fue desmantelada rápidamente junto con los resortes principales de la acción estatal cuando el modelo industrial fue abortado. La dictadura instaurada por el golpe militar de 1976 se propuso establecer un cambio profundo en el modelo económico en línea con la ideología neoliberal. Ese cambio fue instrumentado a través de reformas de apertura comercial y financiera y una fuerte reducción de la intervención estatal en la economía, que incluyó un fuerte debilitamiento de las actividades de planificación. La implementación de esas reformas y la política económica del gobierno militar fueron de la mano de un proceso de destrucción de amplias capas del tejido productivo, que configuró patrón de cambio marcado por la desindustrialización.

Desde mediados de los años 1970 la economía experimentó nuevos episodios de crisis. Estos también estuvieron vinculados a la restricción externa, pero a diferencia de lo que ocurría en la etapa del modelo industrial, la evolución del balance de pagos estuvo dominada por el creciente peso de los flujos de capital. La libre entrada de capitales permitió inicialmente financiar déficits de la balanza comercial, pero esa forma de financiamiento genera egresos de divisas en periodos subsiguientes en concepto de intereses y de amortizaciones. A medida que creció el *stock* de deuda aumentaron los pagos por intereses – que crecieron con las primas de riesgo – y empeoraron los déficits de cuenta corriente, subiendo a su vez las necesidades de financiamiento externo a costos incrementados. Esos círculos viciosos de endeudamiento externo dieron forma a un nuevo tipo de ciclos económicos marcados por los conocidos episodios de crisis financiera, cambiaria y *default* de la deuda externa pública en 1982, 1988-1989 y 2001-2002.

En los años 1980 hubo intentos de formular planes de largo plazo que pudieran contribuir a superar los problemas estructurales de la economía. Sin embargo, las consecuencias urgentes de esos problemas, agravadas por la dinámica de la deuda y la inflación, hicieron imposible que aquellos planes de largo plazo llegaran a concretarse. Este hecho puede verse como una manifestación más aguda del fenómeno observado en las décadas anteriores, en las que los condicionantes de la política macroeconómica en el corto plazo dificultaban la articulación de estrategias de largo alcance. Esos condicionantes se habían agudizado por efecto del endeudamiento generado por las políticas liberales de apertura comercial y financiera que caracterizaron el abandono del modelo industrial.

Los modelos neoliberales de mediados de los años 1970 y los años 1990, que combinaron las medidas de apertura con esquemas de tipo de cambio apreciado y endeudamiento externo acelerado, favorecieron un ingreso masivo de importaciones que desarticuló el aparato productivo local. Junto con la desindustrialización y la destrucción de extensas capas del tejido productivo, la quiebra y liquidación de empresas que podrían haber sido eficientes en otros escenarios, las graves consecuencias sociales de la lógica neoliberal se manifestaron en el aumento del desempleo y los niveles de desigualdad.

Con la orientación de la política económica definida a principios de los años 1990, los organismos dedicados a la planificación dentro de la estructura burocrática del gobierno estaban condenados a perder gravitación y desaparecer. El modelo instalado se mantendría a lo largo de toda esa década y las actividades de planificación orientadas al largo plazo no tuvieron ningún lugar en ese esquema.

Además de impulsar un movimiento general hacia la desregulación, las reformas económicas neoliberales incluyeron procesos de privatización y descentralización que redujeron no sólo la intervención del Estado, sino su dimensión y la cantidad y calidad de sus cuadros técnicos. En 1991 la Secretaría

de Planificación pasó a llamarse Secretaría de Programación Económica, y dejó de depender directamente de la presidencia para incorporarse formalmente al Ministerio de Economía. Dicho cambio institucional no sólo reducía la jerarquía de esa dependencia gubernamental, sino que reflejaba el hecho de que los condicionantes del corto plazo dominaban la agenda de la política económica relegando cualquier posibilidad de planificación de largo plazo.

5.2 La crisis de 2001-2002 y el cambio de régimen

En los años de la Convertibilidad muestra que el tipo de cambio apreciado estuvo acompañado por una tendencia estructural al déficit comercial. El casi permanente déficit en cuenta corriente tuvo como contrapartida un ingreso sostenido de capitales extranjeros. Durante los primeros años de la convertibilidad, una parte importante del superávit en la cuenta capital y financiera del balance de pagos correspondió a las privatizaciones y a otras inversiones extranjeras directas. Sin embargo, desde mediados de la década, se aceleró la tendencia al endeudamiento público. El gobierno nacional se endeudó en el exterior no sólo para financiar su propio desequilibrio financiero, sino para acumular reservas y compensar la retracción del financiamiento externo al sector privado.

Durante 1999 la economía argentina sufrió una serie de *shocks* externos. La devaluación del real en enero y la apreciación del dólar (y consecuentemente del peso argentino) frente al resto de las principales monedas mundiales agravaron el desequilibrio estructural de la economía argentina, reflejado en los crecientes déficits comerciales con el exterior. Por otro lado, la retracción de capitales de los mercados emergentes – luego de las crisis del Sudeste Asiático y de Rusia, y con el aumento de las tasas de interés norteamericanas – empeoró las condiciones para financiar esa brecha deficitaria y aceleró el crecimiento del endeudamiento externo. A partir de entonces las fuentes de financiamiento del déficit en cuenta corriente quedaron reducidas al endeudamiento público, que se hizo progresivamente insostenible.

En un clima que preanunciaba la crisis financiera, la contención del déficit fiscal adquirió centralidad en la política económica, y la tasa de riesgo país, medida de la disponibilidad de los mercados financieros a suscribir nuevas emisiones de deuda pública, comenzó a marcar el ritmo de la evolución política y económica de Argentina. En 2000 y 2001, la política económica apuntó desesperadamente a obtener financiamiento externo mientras se implementaban medidas ortodoxas (reducciones del gasto público, recortes de jubilaciones y salarios de estatales, flexibilización laboral, etc) que buscaban conseguir un ajuste de las cuentas fiscales (que no se consiguió) y las cuentas externas (que se logró en 2001 a través de una fuerte recesión).

La crisis financiera se retroalimentó endógenamente, agravada por los *shocks* externos, y fue la manifestación más clara de la contradicción interna del modelo económico. La rigidez de las normas establecidas por la convertibilidad determinaba

que, agotadas las otras fuentes de financiamiento del déficit en cuenta corriente, el endeudamiento público apareciese como única vía para el mantenimiento del régimen, al tiempo que se lo atacaba como su principal problema. La deuda externa se acumulaba a un ritmo creciente y se incrementaba en paralelo la vulnerabilidad externa de la economía, encareciendo adicionalmente el financiamiento externo. Los incrementos de la prima de riesgo país tenían efectos negativos y acumulativos sobre la dinámica de la deuda externa, la evolución de las necesidades de financiamiento del país y la sostenibilidad.

En definitiva, los déficits de cuenta corriente condujeron a una trayectoria de creciente endeudamiento, fragilidad externa y vulnerabilidad financiera que culminó en el colapso del régimen en 2001 en medio de la crisis más grave de la historia argentina. El saldo inmediato del derrumbe del régimen de la convertibilidad fue el *default* de la deuda externa pública, el fin del régimen cambiario, un riesgo considerable de colapso del sistema bancario y la aceleración de la contracción de la actividad económica por la ruptura de la cadena de pagos. El año 2001 se cerró con una caída de la producción de casi el 10%, y la crisis continuó al año siguiente, que completó una secuencia de cuatro años consecutivos de recesión (1999-2002) que implicaron una contracción acumulada cercana al 20%.

Los primeros meses de 2002 estuvieron dominados por la redefinición del régimen cambiario en un contexto de crisis. El abandono de la paridad fija fue seguido por una depreciación acelerada de la moneda, acompañada por un proceso inflacionario de menor magnitud, que contrajo los salarios reales en un marco de demanda deprimida y desempleo. Tanto la inversión como el consumo mostraban un retroceso acelerado, y las perspectivas de la actividad continuaron empeorando hasta que a mediados de año se logró estabilizar la cotización de la moneda nacional, que fue el paso fundamental para la estabilización de los precios y de la economía real.

5.3 Recuperación del crecimiento

A partir de mediados de 2002 comenzó un proceso acelerado de recuperación que tuvo continuidad en un proceso acelerado de crecimiento sostenido hasta 2008. El esquema de flotación cambiaria administrada con relativa estabilidad de la cotización en un nivel competitivo permitió mantener alejado por varios años el problema de la restricción externa, y el establecimiento de retenciones a las exportaciones primarias consiguió un incremento sustancial en la recaudación fiscal. El tipo de cambio competitivo estimuló las exportaciones, que crecieron principalmente tanto por el aumento de cantidades como por el alza de los precios internacionales, y promovió la sustitución de importaciones en las ramas de bienes de consumo no durable (indumentaria, calzado y alimentos). La expansión del sector transable (agropecuario, industrial y servicios exportables), favorecido por la política cambiaria, y también del sector no transable (construcción, comercio, servicios personales y financieros no

exportables), estimulado indirectamente por la reactivación de la demanda interna, se retroalimentaron en el impulso de un proceso de crecimiento acelerado.

En síntesis, el establecimiento del tipo de cambio real competitivo y estable y el establecimiento de retenciones a las exportaciones favorecieron la obtención de superávits gemelos – externo y fiscal – y un proceso de crecimiento rápido y sostenido, una configuración macroeconómica sin precedentes en las últimas décadas. El antecedente más cercano en la historia económica nacional de un proceso de crecimiento sostenido coincide con la fase final del modelo industrial – entre 1964 y 1974 –, cuando se registraron tasas anuales de crecimiento del 4% en promedio (en esos años hubo periodos de desaceleración, pero no de contracción; en 1971-1972 se registraron déficits comerciales, pero fueron de magnitud relativamente pequeña).

No sólo el buen desempeño macroeconómico marca un punto de continuidad de los últimos años con aquella época, sino que también hay un elemento en común de gran importancia en la política económica, que es la adopción de un sistema de tipos de cambio diferenciales a través de la devaluación compensada con retenciones. En la etapa del modelo industrial ese esquema se combinaba además con subsidios cambiarios a las exportaciones industriales y a las importaciones estratégicas, mientras que la etapa reciente las exportaciones no tradicionales se alentaron mediante el alto nivel del tipo de cambio (con retenciones a las exportaciones agropecuarias). Más allá de las múltiples diferencias, en ambos casos se trata de esquemas de política cambiaria diseñada con vistas a orientar el diseño y la aplicación de instrumentos de política económica hacia la profundización del desarrollo industrial.

Entre 2003 y 2007 hubo una tasa de crecimiento estable promediando un 8,5% anual, un proceso de rápida expansión casi sin precedentes. Las exportaciones crecieron en línea con el PIB, aunque de forma más inestable (en el rasgo 6% -13,5%, acelerándose hasta alcanzar esa tasa anual máxima en 2005 y luego desacelerando), y el superávit externo se mantuvo alto. El gasto público creció significativamente pero menos que el PIB, y se mantuvo el superávit fiscal. La inversión fue el componente más dinámico de la demanda agregada, alcanzando una tasa de variación anual de casi 40% en 2003 para luego desacelerarse año a año hasta 2007, aún manteniéndose por encima del crecimiento del PIB a una tasa de variación anual de 13%.

A partir de 2007 se presentaron algunas sombras en el escenario económico, empezando por la amplificación de la inflación (alimentada por la suba de los precios internacionales de los commodities) y el conflicto con el sector agropecuario desatado por el intento del gobierno de profundizar el régimen de tipo de cambio alto con retenciones móviles para los productos agropecuarios. La frustración de la implementación de una suba de retenciones y un esquema de movilidad, que tal vez hubiera podido contribuir a evitar el fracaso de la política de control de

la inflación ensayada por el gobierno, se combinó con la desconfianza sobre las estadísticas públicas y la crisis internacional estallada en 2008 para generar un cambio negativo sustancial en las expectativas. La desaceleración del crecimiento se combinó con la inflación y el desmejoramiento de las cuentas externas y fiscales, alentando temores sobre factores de crisis pasadas y cuestionamientos sobre el rumbo de las políticas macroeconómicas.

5.4 Cambio de rumbo

El escenario macroeconómico en los últimos años marcó un cambio de rumbo con respecto al modelo neoliberal aplicado en la última dictadura militar y consolidado en los años 1990, principalmente por la política cambiaria, que no sólo permitió conseguir superávits externo y fiscal, sino que también reconfiguró el perfil productivo hacia la reindustrialización y, en conjunción con lo anterior, motorizó un proceso de crecimiento caracterizado por una rápida expansión del nivel de empleo. El Estado promovió ese proceso a través de la política cambiaria, pero también a través de la expansión del gasto y la inversión pública y de intervenciones directas en el mercado de trabajo para coadyuvar a la recuperación de los salarios reales.

En términos más generales, el modelo económico de los últimos años marcó un cambio de rumbo con respecto a los años 1990 por la reapertura de las perspectivas de impulso a un modelo nacional de desarrollo. La crisis de 2001-2002 forzó un reconocimiento del fracaso del modelo neoliberal, que permitió la rehabilitación de un rol activo del Estado en la economía. Como fue reconocido, la posibilidad de profundizar el proceso de crecimiento y encauzarlo hacia un sendero de desarrollo económico sostenible al largo plazo y poner en marcha una intervención planificada del Estado capaz de coordinar las políticas macroeconómicas con políticas específicas de fomento productivo.

La historia reciente replanteó la posibilidad y la necesidad de diseñar políticas sectoriales de mediano y largo plazo para orientar y promover el crecimiento económico y la equidad distributiva. La ampliación de la intervención del Estado volvió a plantearse como necesaria para el desarrollo productivo a través de políticas sectoriales específicas, diseño de programas de promoción de exportaciones e incentivos a la innovación que orienten los incentivos del mercado en pos de una estrategia nacional de desarrollo. En años recientes esos lineamientos se tradujeron en algunas medidas de política que fueron aplicados de forma descentralizada por distintos organismos del gobierno, como la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía y Producción, y el Banco de la Nación Argentina, que establecieron distintos programas de fomento.

El resurgimiento del interés en la formulación de estrategias de largo alcance y de la necesidad de planificar la articulación de las políticas macroeconómicas con medidas de promoción sectorial requería cambios institucionales para darle impulso

a las políticas de desarrollo e instancias de análisis centralizado para diseñarlas y articularlas. El reconocimiento de esa necesidad tuvo varias manifestaciones.

En mayo de 2005 se dispuso la creación de la Unidad de Apoyo al Desarrollo de Estrategias, Planificación y Diseño de Políticas Económicas (Ueppe)¹⁵², con el propósito de diseñar, coordinar y desarrollar políticas económicas y sociales que promovieran el desarrollo económico en el mediano y largo plazo. La Ueppe se abocaría a asistir al Secretario de Política Económica en la formulación de lineamientos estratégicos para la planificación de políticas económicas y sociales, y estimular la formulación de propuestas de políticas de desarrollo de mediano-largo plazo y promover el diseño de los instrumentos necesarios.

5.5 Lineamientos estratégicos

En el año 2007, el Ministerio de Economía y Producción presentó el documento “Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Productivo de la Argentina”. En la primera parte, dedicada a plantear una estrategia macroeconómica, se presentaban los logros macroeconómicos de los años recientes y los ejes de la política económica, focalizados en el crecimiento, el equilibrio macroeconómico y la mejora de los indicadores sociales. La segunda parte planteaba las perspectivas y Desafíos de una estrategia productiva, sus “ejes rectores” y sus “lineamientos estratégicos”: la transformación de la estructura productiva, el nuevo rol del Estado en el desarrollo productivo y los lineamientos sectoriales. Finalmente, la tercera parte repasaba las acciones “en marcha” en las dimensiones provincial y sectorial, las “experiencias de impacto local”, la “coordinación interministerial”, etc.

El primer lineamiento estratégico, la transformación estructural, era el articulador de la estrategia de desarrollo expresada en el documento:

El reto de la política productiva para la Argentina es [...] promover un cambio que transforme la estructura productiva a favor de actividades que incorporen más innovación y que contribuyan al desarrollo de un tejido productivo más denso, en forma consistente con los ejes rectores de aumento de las exportaciones, la inversión y la competitividad.¹⁵³

También en 2007 fue creado el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, reduciendo a Educación al hasta entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que a fines de 2006 publicó un “Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación ‘Bicentenario’ (2006-2010)”. El nuevo ministerio puso en marcha varios programas, entre ellos un grupo de gestión en políticas de Estado en ciencia y tecnología, el Concurso Nacional de Innovaciones,

152. Resolución n° 105.

153. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, 2007, p. 33.

y el programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (Raíces). Hubo otros cambios institucionales con resonancias alentadoras para la planificación del desarrollo que iniciaron experiencias menos afortunadas en términos de contenido, como la creación del Ministerio de Planificación en 2002, y el desdoblamiento del Ministerio de Economía y Producción (que recibió ese nombre en 2002) en 2008 (creando un Ministerio de Economía y un Ministerio de Producción).

Cuando el documento “Lineamientos...” fue presentado, había logros notables para mencionar. Pero a partir de las dificultades que aparecieron desde 2007, la coyuntura macroeconómica ha reaparecido como un condicionante persistente del horizonte de las políticas de largo plazo. Además de esas imposiciones del corto plazo sobre las alternativas de política, las capacidades del Estado para impulsar a una estrategia de desarrollo estuvieron condicionadas por el dismantelamiento de la estructura institucional orientada a la intervención durante las décadas de políticas neoliberales.

En el caso argentino, la experiencia reciente puso de manifiesto tanto el potencial como los obstáculos de la concertación de los distintos sectores productivos y sociales para apoyar procesos de transformación productiva e inclusión social. El modelo de tipo de cambio alto con retenciones mostró una extraordinaria capacidad para promover un rápido crecimiento con relativa estabilidad de precios. Durante algunos años, los intereses de distintos sectores parecieron ser convergentes. La posibilidad de profundizar ese modelo fue planteada por el gobierno al lanzar el proyecto de un “Acuerdo del Bicentenario”, en el que se llegaría a través del diálogo a la concertación multisectorial de una estrategia de desarrollo compatible con las aspiraciones de todos los sectores económicos y sociales. Sin embargo, el conflicto con el sector agropecuario desatado por el intento del gobierno de profundizar el régimen de tipo de cambio alto con retenciones móviles para los productos agropecuarios marcó los límites del gobierno para articular una estrategia de crecimiento concertada.

5.6 Intervención concertada

La experiencia argentina más reciente sugiere que además del reconocimiento de la importancia de tener un horizonte de largo plazo en la formulación de políticas públicas y de coordinar las políticas macroeconómicas con políticas específicas de fomento productivo, una estrategia de desarrollo exitosa requiere también tener en cuenta las problemáticas de los distintos sectores productivos y sociales, ya que sólo una intervención concertada es capaz de mediar entre intereses de distintos sectores para articular consensos sociales.

El sector agropecuario se opuso ferozmente al establecimiento de retenciones móviles, iniciando un proceso de protesta social que fue minando la legitimidad y autoridad del gobierno, y con ello su capacidad para desplegar una estrategia de

desarrollo estableciendo políticas específicas. El defecto fundamental de la política del gobierno fue su incapacidad para exponer y difundir la racionalidad de un régimen de tipo de cambio alto con retenciones móviles y persuadir a todos los sectores – en particular al agro – de su conveniencia. Adicionalmente, el gobierno se enfrascó en una disputa bilateral contra “el campo”, en vez de convocar al resto de los sectores – en particular a los trabajadores y los empresarios industriales – para discutir de forma conjunta y abierta la acción de gobierno.

El atractivo de las retenciones móviles no era únicamente su efectividad desde el punto de vista de la política anti-inflacionaria, en tanto permitirían aislar los precios internos de las variaciones en los precios internacionales de forma permanente. Su forma de funcionamiento implica también que eliminan la incertidumbre sobre los precios que sufren los productores agropecuarios, lo cual les permitiría desarrollar sus actividades productivas en un marco de mayor previsibilidad. Esto no fue percibido por el sector agropecuario cuando el esquema fue anunciado por el gobierno, sino que como consecuencia la unilateralidad del gobierno al anunciar el esquema resaltaron los elementos de “discrecionalidad” y “voracidad fiscal” de su parte. El sector agropecuario adoptó una retórica liberal y generó un movimiento en contra de la intervención estatal.

Entre los estudios contemporáneos que revalorizan la planificación y señalan la complementariedad entre el Estado y el mercado en regímenes democráticos, Lira (2006) enfatiza la importancia de los procesos decisorios y al involucramiento de los actores del proceso, ya que “si la planificación está fuera del proceso decisorio es un ejercicio técnico interesante pero irrelevante desde el punto de vista social” (Lira, 2006, p. 66). Según Martin:

sería una insensatez intentar reemplazar los sistemas de representación política por mecanismos de participación directa de la ciudadanía. Más bien de lo que se trata es de perfeccionar cada una de esas modalidades y, sobre todo, buscar las sinergias entre ambas (2005, p. 17).

Estos elementos tienen resonancia en el análisis del caso argentino, donde la racionalidad del esquema de tipo de cambio alto con retenciones móviles no fue explicada de forma amplia. Además del diálogo con el sector agropecuario, faltó difusión de las motivaciones de tal gobierno para la implementación de tal esquema. Si la racionalidad de éste hubiera sido comprendida por los trabajadores y la sociedad civil en general – que se hubieran beneficiado directamente por sus efectos sobre los precios e indirectamente por sus efectos sobre el desarrollo – , estos podrían haber participado haciendo escuchar su voz, y el resultado en el Congreso podría haber sido otro. Paradójicamente, un año después de la frustración de la implementación de las retenciones móviles (rechazada en el Congreso), la evolución de los precios internacionales mostró que ese sistema hubiera sido conveniente también para los

productores agropecuarios. Ese hecho marca contundentemente la importancia – y en el caso argentino la falta de capacidad para entablar un diálogo social constructivo.

Un proceso de diálogo constructivo para arribar a una estrategia de crecimiento concertada podría haber conducido a un esquema de retenciones móviles escalonadas, en el que se aplicaran mayores imposiciones a las exportaciones de productos ubicados en las primeras etapas de la producción (agricultura, extracción de petróleo y gas) que a aquellos ubicados en las etapas siguientes (manufacturas de origen agropecuario o industrial), conformando de esa manera una herramienta de política industrial que orientada a inducir cambios estructurales en el patrón de inserción internacional, mejorando el perfil de las exportaciones. Nada de eso ocurrió, sino más bien lo contrario.

La falta de un diálogo social constructivo impidió la profundización del modelo de desarrollo y puso en peligro el que se había establecido en 2003. Para sustituir los criterios políticos y de corto plazo por criterios de eficiencia económica y social de largo plazo orientados a promover la estabilidad y el desarrollo hubiera sido necesario que el esquema de retenciones y su evolución respondiera a la institucionalización de una política creíble y previsible, en la que las nuevas organizaciones del complejo agroalimentario debieran tener participación. El diálogo social era necesario para constituir una alianza que involucre no sólo al gobierno, al sector industrial y a los trabajadores, sino también al sector agropecuario. Esa alianza era a su vez condición necesaria para sustentar una estrategia de desarrollo.¹⁵⁴

6 LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO¹⁵⁵

6.1 La situación a inicios del siglo XXI

El Estado mantiene en México el control de dos grandes empresas públicas en el ámbito directamente productivo: Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Conforme a la ley general de entidades paraestatales, estas empresas constituyen organismos descentralizados, en cuya administración participa un Director General, designado por el Presidente de la República, así como una Junta de Gobierno, presidida por la Secretaría del Sector.

Entre las responsabilidades de la Junta de Gobierno está la de aprobar los programas institucionales, conforme a lo establecido en el Programa Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales derivados del mismo. Debe aprobar los presupuestos anuales y los programas financieros, conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se ha sostenido que Pemex y CFE pueden considerarse el paradigma de empresa pública

154. DEVLIN; MOUGUILLANSKY, 2009.

155. Colaboración de Jaime Ruiz-Tagle.

en México (ILPES, 2001) y en ellas se realiza una planificación de largo plazo, de tipo corporativo, bajo la propiedad y el control del Gobierno Federal.

En tipo similar de planificación se encuentra en el sector energético. Hasta los años 1990, el Estado seguía siendo no sólo regulador, sino también propietario y operador. En 1995 reservó para sí ciertas actividades consideradas estratégicas, como la exploración y producción de gas natural, retirándose de las actividades no estratégicas, como el almacenamiento y la distribución.

La Banca de Desarrollo es una de las instituciones que sobrevivió al periodo de privatizaciones y “desmontaje” de la planificación. Pasada la crisis de 1995, se propuso una reestructuración de ella, para reubicarla en sectores que no son atendidos por el sistema financiero internacional, pero estableciendo mecanismos para que se retire de esos sectores a medida que vayan accediendo al sistema financiero. Se ha considerado que los sectores prioritarios, los que más requieren el apoyo de la Banca de Desarrollo, son el campo, la vivienda de interés social y la pequeña empresa.

Por otra parte, en 2001 se creó el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, destinado a apoyar el fortalecimiento y desarrollo de los intermediarios financieros que atienden a los sectores populares, no cubiertos por el sistema financiero tradicional.

Además, se fortalecieron las capacidades de regulación del Estado en el ámbito financiero, que siempre incluyen algún grado de prioridades políticas. En 1996, se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, con atribuciones de regulación y de supervisión. Durante el periodo 1997-2000, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que tiene por finalidad supervisar y regular a las instituciones financieras, aplicó un programa de fortalecimiento institucional, que incluyó una planeación integral. En 1998 fue reestructurada la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas, para garantizar una supervisión más especializada. En 1999 se creó la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Servicios Financieros. En fin, también en 1999 se creó el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, con el objeto de mantener la confianza y la estabilidad del sistema.

En otro plano, la profundización de las desigualdades regionales en México, particularmente a partir del Nafta, han llevado a plantear como desafío prioritario del Estado el avance hacia la convergencia de las regiones. De hecho, después de 1995, las regiones del norte del país crecieron a tasas anuales del 6%, mientras que las del sur sólo lo hicieron a una tasa del 0,4% anual.

En vista de este desequilibrio, se diseñó un Plan Puebla-Panamá, destinado a lograr una mayor integración de los Estados del sur y sureste con los países de América Central. Se previó la participación de los sectores público, privado y social, además de la contribución de los organismos financieros internacionales

correspondientes (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica). La estrategia se basa en el supuesto que el desarrollo económico y social de la región sólo será posible en la medida que las políticas de Gobierno estimulen la inversión privada en proyectos productivos. Por eso, el Plan prioriza las inversiones productivas, las obras de infraestructura y aspectos institucionales, como la seguridad jurídica.

Otro de los grandes desafíos de México lo constituye el apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), porque se ha constatado que los beneficios de la apertura al comercio internacional han llegado relativamente poco a las Pymes. Ya nos hemos referido al rol de la Banca de Desarrollo. Pero como, además, se constató que los programas de apoyo existentes no estaban suficientemente coordinados, se creó, en 2001, la Subsecretaría de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, destinada a promover a este sector.

Sin embargo, el apoyo del Estado a las regiones atrasadas y a las Pymes ha entrado en competencia con las crecientes demandas sociales de la población más pobre. Esta competencia resulta más conflictiva cuando los recursos públicos son más escasos, como sucede cuando los precios del petróleo y sus derivados tienden a bajar en los mercados internacionales, ya que esos productos constituyen una de las fuentes más importantes de los recursos públicos.

Es cierto que los mayores recursos públicos pueden generarse también gracias al crecimiento económico global. Sin embargo, el desempeño de la economía mexicana ha sido muy deficiente después del año 2000. Entre 2001 y 2008 el crecimiento promedio anual fue de 2,4%, de tal manera que el crecimiento por habitante no superó el 1%. En estas circunstancias, la disponibilidad de fondos estatales para promover planificadamente a las regiones atrasadas y a las Pymes queda muy limitada. Esta limitación se agudizará con la caída del producto en 2009, que se estima que podría llegar hasta un 7%.

6.2 Regulación y presupuesto

Con todo, existe un ámbito en el que las instituciones públicas pueden seguir fortaleciéndose; se trata de las ligadas a la reforma regulatoria. Según la OCDE, México ha hecho progresos considerables en esta materia desde 1999. Entre ellas destaca la instalación de una entidad regulatoria nacional (Cofemer) y la reducción del tiempo necesario para iniciar un nuevo negocio (de 57 días en 2003 a sólo 1 día en 2009).

Aún más, la OCDE ha señalado recientemente que, para lograr una mayor competitividad económica, México debe seguir impulsando la reforma regulatoria en sectores básicos como la electricidad, las telecomunicaciones, el agua y los servicios financieros: Una regulación más adecuada se opone a la libertad total de las fuerzas del mercado y supone más presencia del Estado.

En la política presupuestaria, México no es excepción, están incorporadas funciones básicas de la planificación. Autoridades de distintos niveles intervienen en la formulación y aprobación de la ley de presupuesto, así como con la ejecución del gasto y con su evaluación en función de objetivos determinados por instancias del Estado. El marco legal que el proceso presupuestario refiere explícitamente las decisiones de gasto al Plan Nacional de Desarrollo. Pero éste tiene una periodicidad sexenal y no establece objetivos ni programas específicos que permitan cumplir esa disposición legal.¹⁵⁶

La formulación del proyecto de ley de presupuesto es responsabilidad del Poder Ejecutivo, que elabora presupuestos preliminares, basándose en sus previsiones de ingresos y en sus criterios de política económica. A continuación, cada dependencia elabora sus proyecciones de gastos, ateniéndose a los techos establecidos por la Secretaría de Hacienda. Luego esta Secretaría integra el presupuesto global y el presidente envía el proyecto a la Cámara de Diputados, para que ésta proponga sus comentarios, modificaciones y reasignaciones.

El mayor pluralismo político de la Cámara desde 1997 ha permitido que el Poder Legislativo intervenga activamente en la negociación y en la aprobación de los gastos públicos. De hecho, desde ese año la propuesta presupuestaria del presidente ha sido modificada sistemáticamente por los diputados tanto en las materias como en los montos. Respecto a los cambios en materia de gastos, se ha planteado que los diputados podrían tener incentivos perversos a favor de sus agendas políticas de corto plazo, las que pueden no coincidir con las políticas de largo plazo establecidas por el Ejecutivo en el Plan Nacional de Desarrollo.

Según la ley, el presupuesto debe prever los recursos plurianuales de gasto (como los contratos de obras públicas, adquisiciones, etc.), lo que permite ejecutar políticas de más largo plazo. Sin embargo, la ley de presupuesto no garantiza que el presupuesto contenga los recursos para cumplir con la totalidad de los compromisos adquiridos por el Estado. Además, el hecho de que las oficinas responsables de los proyectos estén autorizadas para aumentar los presupuestos originales dificulta que exista una mayor certeza en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno.

En la etapa de evaluación del gasto también participan conjuntamente el Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación, y el Poder Ejecutivo, a través de las actividades de control ejercidas por la Secretaría de Hacienda y por la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, se ha sostenido¹⁵⁷ que la supervisión del gasto por los diputados es escasa, esto se debería a que tienen pocos incentivos para ejercer este rol, ya que no está permitida la reelección.

156. SOUR, 2007.

157. Ídem.

Por otra parte, también se ha sostenido que falta información para evaluar el Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo con base en las cifras de la cuenta pública. Esto, porque no se pueden establecer equivalencias entre las prioridades establecidas en el Plan de Nacional de Desarrollo y la contabilidad gubernamental. De hecho, en México el Plan Nacional de Desarrollo está desligado de la programación presupuestaria. Por lo tanto, la evaluación del gasto se enfoca más a un control que a una evaluación de los resultados obtenidos mediante los recursos que se han utilizado.

En síntesis, más allá de las crisis de los años 1980 y de los años 1990, han sobrevivido o se han creado en México empresas públicas e instituciones que realizan de diferentes maneras actividades de planificación o de programación. Se han fortalecido también las instituciones regulatorias. Pero la actividad más importante en esta materia se realiza en torno a la ley de presupuesto y a su relación con el Plan Nacional de Desarrollo. Ahí se diseñan las grandes líneas de política. Luego, cuando se ejecutan los gastos, se realizan las actividades necesarias para la coordinación entre sectores o entre regiones. Por último, a través de la interacción entre los poderes del Estado, se evalúa el desempeño y, en cierta medida, el cumplimiento de las metas.

6.3 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Este plan se elaboró en cumplimiento del artículo 26 de la Constitución y de acuerdo a lo establecido por la ley de planeación. Tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que deben regir la acción del gobierno. Representa el compromiso del Gobierno Federal con los ciudadanos y debe ser sometido a la rendición de cuentas. Constituye la base para elaborar los programas institucionales, sectoriales y regionales.

La elaboración del plan contempló la consulta a diversos grupos sociales. En este proceso participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas, así como representantes de los gobiernos estatales y municipales.

Se establecieron mesas de diálogo con diferentes Comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado. Además, se realizaron foros de consulta popular a cargo de las secretarías de estado y de diversas entidades del Gobierno Federal. Se realizó una consulta ciudadana, a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República. A través de las diversas formas de consulta participaron más de 130 mil personas. Las ideas, expectativas y propuestas de los ciudadanos fueron fundamentales para la elaboración del Plan.

El contenido de este Plan está centrado en cinco ejes de política pública:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.

3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Para cada uno de estos ejes se reunió información relevante y a partir de ellas se establecieron los respectivos objetivos y estrategias. Sin embargo, se trata de un plan integral, en el que los cinco ejes están estrechamente relacionados, asumiendo como premisa básica el Desarrollo Humano Sustentable.

En lo fundamental, se trata de ampliar de manera permanente las capacidades y libertades para que todos los mexicanos puedan tener una vida digna, sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

Aunque se trata de un plan sexenal, se inscribe en una perspectiva de largo plazo, que ha sido establecida en el proyecto Visión México 2030. En este sentido, la realización del plan constituirá no sólo un punto de llegada, sino también un punto de partida para alcanzar el desarrollo integral de la nación.

7 LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ – SINTESIS DE SU TRAYECTORIA

Firmada la Carta de Punta del Este, se constituyó en el Ministerio de Hacienda y Comercio del Perú, la Oficina Nacional de Planes y Programas. Es el primer antecedente de la institucionalización de la planificación en el país. Un año después, en octubre de 1962, el gobierno surgido del golpe militar para evitar la proclamación como presidente de Víctor Raúl Haya de la Torre, creó el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Sistema Nacional de Planificación con el apoyo técnico de la Cepal.

La máxima instancia del Sistema lo constituía un Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, presidido por el Presidente de la República e integrado por los ministros de de asuntos económicos y sociales más el jefe del INP. Se dispuso la creación de oficinas regionales de planificación y sectoriales en cada uno de los ministerios que participaban en el Consejo Nacional de Desarrollo. Complementaba el sistema un Consejo Consultivo de Planificación en que estaban representadas universidades y gremios de empresarios, trabajadores y profesionales.

El sistema de planificación comienza a desplegarse a través de oficinas sectoriales y regionales durante el gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968). Sin embargo, el entusiasmo inicial se vio frustrado pues la mayoría opositora en el Congreso no aprueba los presupuestos para los planes de inversión para 1964 y el bienio 1965-1966. La misma suerte corrió el Plan Nacional de Desarrollo 1967-1970, aprobado por el gobierno a principios de 1968.

7.1 El despliegue del Sistema Nacional de Planificación en los años 1970

En octubre de ese año, se produjo el golpe que estableció el régimen militar que gobernaría el país hasta 1980. Este se distinguió de la mayoría de los otros regímenes militares de la región por su orientación progresista y reformista en lo económico y social. Entre 1968 y 1975, fue presidido por el general Juan Velasco. La planificación adquirió importancia como instrumento de gobierno y el INP como organismo técnico dotado de profesionales calificados del mundo civil. Estos eran muy necesarios para un régimen que carecía de un partido político del cual reclutar a los cuadros directivos del Estado.

Las actividades de planificación se concentraron principalmente en la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Largo Plazo y los planes anuales para 1969 y 1970, estos dos últimos orientados básicamente a la estabilización económica. Luego se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975. Este plan comprende un plan global, planes sectoriales (agricultura, pesquería, minería, industria, electricidad, hidrocarburos, turismo, transporte, comunicaciones, vivienda, salud y educación), orientaciones de política regional (Norte, Centro, Sur y Oriente) y el plan de desarrollo para la zona afectada por el sismo de 1970.¹⁵⁸

El INP tenía cuatro áreas técnicas: planificación económica, planificación social, programación de inversiones, y cooperación técnica internacional. Además, contaba con una Oficina de Investigaciones que realizaba algunos estudios específicos. Para dar operatividad al plan de mediano plazo, se elaboraron planes anuales. Estos se elaboraban de manera coordinada entre el plan global y los planes sectoriales en un proceso interactivo. El INP emitía la directiva para la formulación del plan y luego seguía la formulación simultánea del plan nacional y los planes sectoriales.

La formulación de los presupuestos anuales debía guardar relación con los planes anuales, lo cual se buscaba mediante una norma que requería la opinión favorable del INP para la aprobación de los planes y presupuestos de los sectores. Para cumplir esta tarea, existía la unidad de Planeamiento del Sector Público en el área de Planificación Económica del INP, la cual se encargaba de coordinar todo el proceso para que las áreas de planificación social y planificación económica emitieran sus respectivas opiniones. Esta función presupuestal del INP llegó a otorgarle un peso significativo en las decisiones de asignación presupuestal y posteriormente le fue retirada.

Otro instrumento importante fue el Programa Nacional de Inversión Pública. Cada oficina sectorial efectuaba una priorización de los proyectos en su sector en base a un análisis costo-beneficio, y luego la Dirección de Programación de Inversiones efectuaba una priorización intersectorial. En base a esta priorización se determinaba la asignación presupuestal correspondiente a los proyectos públicos.

158. VELASCO, 1972.

Otro instrumento de cierta importancia fue el manejo de la cooperación técnica internacional que posibilitaba canalizar la cooperación hacia los sectores y proyectos priorizados en el Plan Nacional. Sin embargo, se trabajó poco en modelos de planificación, pero elaboraron tablas de insumo-producto para 1973 y 1979.

A mediados de 1976 se desató una profunda crisis económica que significó una reducción importante de las remuneraciones de los funcionarios de gobierno. El INP se vio afectado porque se generó una gran diferencia entre los sueldos de sus profesionales y los del Banco Central de Reserva, motivando una salida importante de técnicos calificados del INP hacia las empresas públicas y el sector privado. Este fue uno de los aspectos del debilitamiento general que sufrió el sector público y que se prolongó durante los años 1980.

7.2 Debilitamiento y desaparición del Sistema Nacional de Planificación

La crisis de la deuda también afectó intensamente al Perú, particularmente en 1982 y 1983 cuando el PIB registró tasas de crecimiento negativas de -0,6% y -11,8%, respectivamente y la inflación se elevó a 64,4% y 111,2%. Durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985), el INP creó el área de Planificación Regional. Allí se trabajó un modelo de acondicionamiento del territorio y se avanzó los temas de planificación regional.

El programa reformista del partido aprista (la primera presidencia de Alan García se extendió de 1985 a 1990) requería el fortalecimiento del sector público. El INP se reforzó con profesionales calificados y se incrementó sustantivamente el personal de la entidad. Se dividió la Dirección de Planificación Económica creándose la Dirección de Planificación de la Producción en base a la unidad de planificación intersectorial. En ese periodo se formuló un plan de mediano plazo para el periodo 1986-1990 y se trabajó con modelos matemáticos. Desafortunadamente, después de dos años iniciales de recuperación, sobrevino la peor crisis económica en medio siglo y estalló la hiperinflación¹⁵⁹ y se revirtió el intento de fortalecimiento del Estado. El INP perdió nuevamente personal y la presencia inicial de la institución en los procesos de toma de decisiones se diluyó.

El gobierno de Fujimori (1990-2000, elegido en medio de la crisis y la hiperinflación) se caracterizó por un predominio del enfoque neoliberal en materia económica y rasgos autoritarios en lo político. El INP fue eliminado en abril de 1992, lo que condujo a la desactivación del INP, en ese momento ya bastante debilitado. Desapareció el Sistema Nacional de Planificación, incluyendo muchas de las oficinas sectoriales de planificación en los ministerios.

159. Las tasas de contracción del PIB fueron -8,7%, -11,7% y -5,1% en 1988, 1989 y 1990, respectivamente. Durante esos mismos años, el IPC aumentó en 670%, 3.400% y 7480%.

A pesar de ello, resultaba difícil desterrar la idea de planificar de la administración pública, por lo que a mediados de los 1990 se empezó a trabajar planes estratégicos para las instituciones del Estado. En este caso la visión de la planificación era estrictamente institucional y se cambió hasta su nombre a “planeamiento” para distinguirla de la planificación ahora denominada “tradicional”. Durante ese gobierno, el planeamiento se realizaba únicamente a nivel de cada entidad pública y como parte del proceso de asignación de los recursos presupuestales de la entidad.

Hacia el año 2000,¹⁶⁰ las entidades públicas contaban con oficinas de planeamiento y presupuesto pero no había un plan nacional ni planes sectoriales, salvo casos muy específicos. Durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo (2001-2006), diversas entidades públicas empezaron a formular planes sectoriales de desarrollo e incluso el Ministerio de Economía estableció directivas para la formulación de los denominados Pesem – Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales. Paradójicamente, al no existir una oficina central de planificación surgió una profusión de planes formulados con diferentes métodos y enfoques.

En este contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas formuló un Plan Nacional para el periodo 2002-2006 que contenía políticas en lo económico y social, y adjuntaba una matriz de resumen de los planes estratégicos sectoriales. Este plan se formuló después que se formularan los planes sectoriales, de tal forma que sólo pudo articular dichos planes sin poder orientar su elaboración con una perspectiva de desarrollo nacional.

7.3 Creación y trabajos del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

En el año 2005, hacia el final del gobierno del Presidente Toledo, se emitió la Ley de creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Poco tiempo después se designó a los miembros del consejo directivo, pero recién se le asignó un presupuesto para el año 2009.

El Ceplan empezó a operar en enero de 2009 pero recién se implementó con personal en el segundo trimestre de este año. Actualmente el Ceplan se encuentra en proceso de formulación del Plades – Plan estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021 (por el bicentenario de la independencia nacional), y se ha establecido como plazo diciembre de este año para tener un primer plan de largo plazo. Como parte del proceso de formulación del Plades se ha emitido unos Lineamientos Estratégicos, los cuales tienden a confundirse con el Plades, en algunos casos esta confusión posiblemente es deliberada para criticar las supuestas limitaciones del plan.

A pesar de las fuertes limitaciones en materia de personal y recursos, la institución está empeñada en contar a fin de año con un primer instrumento de planificación de largo plazo, para después enfrentar la tarea mayor de formular un

160. Fujimori huyó del país en esta fecha y en julio de 2001 fue elegido presidente Alejandro Toledo.

plan de mediano plazo. Esta vez, como parte de un proceso integrado con todo el sistema de planeamiento, de tal manera que el plan nacional y los planes sectoriales y regionales resulten de un proceso único e integrado.¹⁶¹

Cabe señalar dos diferencias importantes entre la planificación realizada por el INP en el siglo XX y el planeamiento propuesto para Ceplan para el siglo XXI.

En primer lugar, destaca el elemento de participación y concertación que se ha remarcado fuertemente en el decreto de creación del Ceplan. Los planes en el antiguo sistema de planificación eran resultado de un proceso esencialmente tecnocrático y sin mayor participación de los actores económicos y sociales; mientras que en la actualidad existe un mandato muy claro para incorporar procesos de participación ciudadana. Como en todo proceso participativo, el variable tiempo resulta clave y es una dificultad que, en compensación, le otorga legitimidad y potencia a los planes.

Una segunda diferencia es el énfasis actual en el planeamiento regional, frente al énfasis sectorial del planeamiento antiguo. Esto se explica porque actualmente el Estado peruano se encuentra en un avanzado proceso de descentralización política, con gobiernos regionales elegidos directamente por la población cada cuatro años. En este contexto, las autoridades sectoriales vienen asumiendo un rol principalmente rector de cada sector, encargándose de la emisión de normas, la coordinación y algunos proyectos importantes, mientras que las autoridades regionales asumen un rol ejecutor que cada vez absorbe una proporción mayor y determinante de la ejecución de la gestión pública. Por tanto, el planeamiento actual se ha propuesto recoger esta característica asignándole un mayor énfasis a la coordinación con los planes regionales.¹⁶²

8. LA PLANIFICACIÓN EN COSTA RICA – SINTESIS DE SU TRAYECTORIA

8.1 La etapa del despliegue

El sistema de planificación de Costa Rica tiene su origen el año 1963 cuando el presidente Francisco Olrich promulgó la ley que creó la Oficina de Planificación Nacional (Ofiplan). Habían transcurrido dos años desde la firma de la Carta de Punta del Este. Esta oficina dependía directamente del Presidente de la República y era el órgano rector de la Planificación en el país tanto a nivel nacional como sectorial y territorial. Sus principales objetivos, de acuerdo a la ley, eran crear e impulsar programas económicos generales y mejorar la eficiencia de los servicios en la administración pública.

161. Información del Señor William Postigo, Director Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).

162. Ídem.

Costa Rica había iniciado ya el periodo de rápido crecimiento económico que experimentó entre 1962 y 1979.¹⁶³ Este fue también un periodo de despliegue y consolidación del sistema de planificación. Llegó a tener direcciones regionales en todo el país, direcciones sectoriales y Ofiplan manejaba el tema de las inversiones públicas. Se elaboraron cuatro Planes Nacionales de Desarrollo (PND) para los periodos 1965-1968, 1969-1972, 1974-1978 y 1979-1982. Contaba con recursos abundantes provenientes de 1% de los gastos corrientes de las instituciones públicas, lo que le permitía remunerar de mejor manera que el gobierno central a sus funcionarios.

En 1974, hacia fines de tercer gobierno de José Figueres, se dictó una nueva ley, aún vigente en la actualidad, que formalizaba la figura legal del Sistema Nacional de Planificación y precisaba sus facultades y tareas. Esta ley fijó como sus objetivos intensificar el crecimiento económico, promover la mejor distribución del ingreso y propiciar la participación ciudadana en la solución de los problemas nacionales. A la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica le asignó la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de acuerdo a las orientaciones iniciales del Presidente de la República y con la facultad de implantar normas de asesoría información y coordinación que fueran necesarias con el Sistema Nacional de Planificación, ministerios y entes autónomos nacionales.

Correspondió también a esta oficina, de acuerdo a la nueva ley, velar porque los programas de inversión pública (incluidos los de las instituciones descentralizadas) fueran compatibles con las prioridades del PND y dar la aprobación final a los proyectos que requirieran financiamiento externo. Las funciones del Sistema Nacional de Planificación incluyeron la evaluación sistemática y permanente de los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas. El Director de Ofiplan oficina de planificación pasó a integrar los conejos de ministros con derecho a voz y voto.

Los objetivos de los cuatro PND aprobados durante este periodo muestran las preocupaciones de los gobiernos respecto al dinámico proceso de desarrollo que estaba viviendo el país y los intereses por orientarlo para resolver problemas, superar deficiencias y mejorar resultados. El PND 1965-1968 planteó tres objetivos principales: a) crecimiento de la producción y cambio de la estructura productiva; b) disminución de la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones de los mercados internacionales; y c) aumento de la eficiencia y productividad del sector público. Los objetivos sectoriales incluyeron: diversificación de los cultivos y de los productos de exportación, descentralización geográfica de la industria, participación más intensa en la integración centroamericana, ampliación de la red vial terrestre, marítima y aérea y la realización de proyectos específicos en telecomunicaciones, vivienda y establecimientos hospitalarios.

163. La tasa promedio de crecimiento anual del PIB en Costa Rica, entre 1962 y 1979 fue de 6,5%. La misma tasa entre 1965 y 1974 fue de 7,3%.

El PND 1969-1972 analizó lo acontecido con el plan anterior para corregir desviaciones, sin proponer nuevos objetivos generales. Los objetivos sectoriales propuestos privilegiaron la educación, el sector transporte, la generación y distribución de energía hidroeléctrica y las telecomunicaciones. Estos dos planes no coincidieron con los periodos presidenciales lo cual constituyó una dificultad más para llevar a la práctica sus programas y proyectos.

El PND 1974-1978 puso énfasis en la necesidad diversificar la producción expandiéndola hacia otros productos diferentes del café. La acción del Estado debía, por lo tanto, dirigirse a apoyar la reorganización de la estructura productiva; impulsar la penetración de nuevos mercados para las exportaciones asumir responsabilidades en la adecuada explotación de los recursos naturales. En el plano social, el Estado debía garantizar una mayor integración, democratizando la base económica.

El PND 1979-1982, en cambio puso el acento en los aspectos sociales y políticos del desarrollo sin dejar de reconocer sus estrechas relaciones con los económicos y productivos. El enunciado de su objetivo fundamental incluyó la armonización de los intereses de todos los sectores sociales, así como el desarrollo de un sistema político orientado al logro de una democracia más participativa. Contenía programas en educación, cultura, promoción humana, familia, regionalización, protección ecológica, ciencia y tecnología, reforma administrativa. No excluyó, por cierto, programas en sectores productivos (agricultura, ganadería, pesca, industria) y de infraestructura.

Si el PND anterior tuvo dificultades en su aplicación por razones políticas, este las tuvo por el pronunciado deterioro de la situación económica, a partir del segundo año del periodo del plan.

8.2 El repliegue de la planificación

Como en el resto de la región, el sistema de planificación en Costa Rica se debilitaría durante los años 1980, por efecto de los profundos y prolongados efectos de la violenta crisis de comienzos de la década, provocada por el deterioro de la situación económica en los países industrializados y la abrupta interrupción de los flujos de financiamiento externo hacia América Latina después de la suspensión de pagos de la deuda externa por parte de México en agosto de 1982. La prosperidad y el alto crecimiento de las dos décadas anteriores se vieron interrumpidos en Costa Rica.¹⁶⁴

Los efectos sociales profundamente negativos remecieron el aparato del Estado que debió atender a nuevas necesidades con restricciones que desconocidas hasta entonces. Estas restricciones fueron esencialmente de financieras. El protagonismo

164. La tasa de crecimiento del PIB se redujo a 0,8% en 1980. Luego, el PIB se contraería y las tasas de variación registraría valores negativos en ambos años -2,3% en 1981 y -7,3% en 1982. La inflación sobrepasó la barrera de los dos dígitos en 1980, cuando el IPC se incrementó en 18,1% pero seguiría acelerándose en los dos años siguiente esta registrar 90,1% en 1982.

pasó a las políticas fiscales y al sector financiero. Las necesidades apremiantes alejaron la atención de los temas del desarrollo a mediano plazo.

Desde el punto de vista institucional el primer cambio se produjo en 1982 cuando la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica se transformó en Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) para darle el rango de ministro pleno a su titular y así pudiera firmar decretos ejecutivos. Anteriormente, el Director de Ofiplan tenía el rango de ministro sin cartera. Las funciones del ministerio no cambiaron mayormente en relación a las que tenía la oficina.

En 1986, sin embargo, se modifica la forma de financiarse del ministerio. Hasta entonces lo hacía como una institución descentralizada, con recursos que aportaban todas las instituciones públicas y podía contratar sus propios funcionarios, pagando salarios diferenciados, Pero, a partir de ese año, debió presentar su presupuesto al Ministerio de Hacienda y a la Asamblea Legislativa como parte del Gobierno Central, pudo gastar solamente lo que la ley le autorizaba, sus funcionarios tuvieron que ser contratados mediante concurso por medio de la Dirección General del Servicio Civil y tuvo que pagar los mismos salarios que paga el Gobierno Central (los cuales son inferiores a los de las instituciones descentralizadas).

Durante los años 1990, en que predominan las ideas neoliberales que sostienen el predominio del mercado, se eliminaron las oficinas regionales, cuya función fundamental era articular y coordinar propuestas de desarrollo en los territorios con las instituciones del gobierno que tenían presencia en los territorios y otros actores sociales, públicos y privados. También desapareció la Dirección Sectorial. Las oficinas sectoriales se encargaban de articular las propuestas sectoriales en educación, salud y vivienda, infraestructura en el nivel nacional, pero también procurando su desagregación en los territorios. Durante esa década, hubo periodos en que Mideplan no tuvo ministros y la institución quedó encargada al ministro de la Presidencia e, incluso, a la vicepresidente.

El texto del PND 2006-2010 hace un esbozo de diagnóstico de la situación en los años anteriores señalando que la mayoría de los PND anteriores no presentaba “lineamientos estratégicos que permitieran orientar al conjunto de la acción pública” y que consistían en minuciosos listados de acciones operativas. Las decisiones de inversión estaban supeditadas a la urgencia fiscal de corto plazo debilitando la participación de Mideplan y desdibujando la visión de largo plazo y la capacidad de evaluar proyectos según su contribución al desarrollo.

El PND afirma también que existían graves carencias en los sistemas de información contable del sector público que impedía a la mayoría de las instituciones establecer costos unitarios. El resultado era la irrelevancia del PND como instrumento orientador de la acción de gobierno; la debilidad de los mecanismos de evaluación

y seguimiento del plan; y el abandono de las instituciones públicas de la función de elaborar planes de inversión de mediano y largo plazo.¹⁶⁵

8.3 La planificación en la actualidad

La situación ha ido cambiando en los últimos años. Un hecho que fortaleció el trabajo de Mideplan fue la promulgación de la ley de Administración Financiera de la República en 2001. En ella se establece que el Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco global que debe orientar los planes anuales operativos institucionales y que los presupuestos públicos deben responder a esos planes operativos.

Además, Mideplan deberá remitir a la Contraloría General de la República, el 1 de marzo de cada año, el informe final con los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico y social del país. Este informe debe incluir los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.¹⁶⁶

Otro hecho de gran significación ha sido la importancia que ha atribuido a la planificación el presidente Oscar Arias, elegido en febrero de 2006. En su programa de gobierno había afirmado que "...necesitamos un Estado fuerte, eficiente, bien financiado, capaz de regular el funcionamiento del mercado, y sometido al escrutinio permanente de los ciudadanos". En la presentación del DNP 2006-2010 expresó que "...el Gobierno de la República está decidido a recuperar las funciones de planificación del Estado costarricense tras muchos años de abandono."¹⁶⁷

El PND 2006-2010 está basado en el programa de gobierno del presidente, anunciado en la campaña electoral. Articula las metas nacionales allí planteadas en torno a cinco ejes de política pública: 1) política social, 2) política productiva, 3) política ambiental, energética y de telecomunicaciones, 4) reforma institucional y 5) política exterior. Cada uno de estos ejes es tratado en el texto del PND en un capítulo que consta de un breve diagnóstico, seguido de los grandes desafíos que surgen de él. Luego se enuncia la visión objetivo que se espera alcanzar en relación a ese eje, acompañado de las metas para hacer realidad esa visión. Finalmente, se presentan las acciones que ejecutará cada institución para alcanzar las metas.

Una particularidad de las normas legales sobre planificación son las funciones de evaluación que debe ejercer Mideplan bajo la supervisión de la contraloría. El PND no ha estado cumpliendo en años recientes el papel de pivote del sistema de evaluación de la gestión pública, que previó el legislador. La elaboración del plan combinaba la

165. MIDEPLAN, 2006, p. 26.

166. Ídem, p. 25.

167. Ídem, Prefacio.

compilación de algunas metas generales con la enunciación de acciones institucionales totalmente operativas y desprovistas de sentido estratégico. Todo ello contribuyó a limitar el valor de los mecanismos existentes para evaluar la gestión pública.

Para corregir esta situación, la elaboración del PND 2006-2010 se realizó siguiendo un procedimiento muy preciso. En junio de 2006 se dictó una directriz del Poder Ejecutivo que estableció las orientaciones generales para el PND. Allí se pidió a cada sector que definiera un conjunto reducido de metas y políticas sectoriales y no más de diez acciones o programas estratégicos. Después del proceso de definición de prioridades, pasaron a ser parte del PND 135 acciones estratégicas, las cuales son perfectamente evaluables. Los indicadores de cumplimiento para cada una de las acciones fueron establecidos para dar un seguimiento pormenorizado al plan.

Mideplan realizó un intenso diálogo con cada sector, de manera que el personal de cada sector contribuyera activamente a la puesta en práctica del plan. Su aspiración fue evitar que el PND se convirtiera en un documento académico y que, en cambio, llegara a ser un “documento políticamente viable, realista, dirigido a la acción, evaluable, capaz de orientar la elaboración del Presupuesto y de mostrar las prioridades del gobierno de la República”.¹⁶⁸

BIBLIOGRAFÍA

ALBERGO, J.; CAMBIASO, J. Características del ajuste de la economía Mexicana. In: CEPAL. **Políticas Macroeconómicas (1989) y Brecha Externa: América Latina en los Años Ochenta**. Santiago : Naciones Unidas, 1989.

ANGLADE, C.; FORTIN, C. El Papel del Estado en las Opciones Estratégicas de América Latina. **Revista de la CEPAL**, n. 31, abr. 1987.

_____. The State and capital accumulation in Latin America: a conceptual and historical introduction. In: ANGLADE, C.; FORTIN, C. **The State and Capital Accumulation in Latin America. Volume 1**. London: The MacMillan Press, 1985.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Progreso Económico y Social de América Latina**. Washington: BID, 1996.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. **México: Apertura Económica y Modernización**. México, 1990.

BANCO MUNDIAL/IDEA/CEPAL. **Las visiones de país importan: lecciones de experiencias**. San José: ABC Ediciones del Sur, 2005.

BERLINSKI, J.; GONZÁLEZ, F.; PANZONE, C.; RABONOVICH, J. Metodología de las proyecciones del plan de desarrollo. *Desarrollo Económico*, n. 17-18-19, 1965.

168. Ídem, p. 29.

CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A.; THORP, R. (Copms.). **Industrialización y Estado en América Latina: la Leyenda Negra de la Posguerra**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CARRANZA, R. El Plan Nacional de Desarrollo. **Revista de la UIA**, Buenos Aires, n. 27, 1965.

CASAS GONZÁLEZ, A. La Planificación en Venezuela. In: ILPES-OEA-BID, **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina**. México: Siglo XXI, 1974.

CECEÑA, J. L. La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. El caso de México. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

CIBOTTI, R.; SIERRA, E. **El Sector Público en la Planificación del Desarrollo**. México: Siglo XXI, 1970.

CIBOTTI, R.; NUÑEZ, A.; SAINZ, P. Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina. In: ILPES; OEA-BID. **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina**. México: Siglo XXI, México, 1974.

CELADE. Proyección de población. **Observatorio Demográfico**, n. 3, abril 2007.

CEPAL. **Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional en América Latina y el Caribe**. Santiago: Naciones Unidas, 1987.

_____. Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa. México: Alfaomega, 2001.

_____. La transformación productiva 20 años después. Viejos Problemas, Nuevas Oportunidades. Santiago: Naciones Unidas, 2008.

_____. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Políticas para la Generación de Empleo de Calidad. Santiago: Naciones Unidas, 2009.

CONADE. Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1965.

_____. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1970-1974. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1970.

_____. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1971.

CONASE. **Lineamientos de un nuevo Proyecto Nacional**. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 1971.

CORDI, A. El tamaño del Estado colombiano. Indicadores y tendencias. **Planeación y Desarrollo**, Vol. XIX, n. 3, 1998.

CORDIPLAN. Desarrollo, inserción externa y planificación: caso Venezolano. Caracas: Cordiplan, 1989.

CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN. **Programa Nacional de Desarrollo Económico**. Santiago: Corfo, 1961.

COSTA-FILHO, A. **Exposición Inaugural en el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado**. 1986.

CURRIE, L. **The basis of a development programme for Colombia**. Baltimore: John Hopkins Press, 1952.

DAMILL, M.; FRENKEL, R.; MAURIZIO, R. Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa. **Serie Financiamiento del Desarrollo**, n. 135, Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, Cepal. 2003.

DAMILL, M. El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad. **Boletín Informativo Techint**, n. 303, 2000.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Las Cuatro Estrategia**. Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974. Bogotá: DNP, 1972.

_____. **Para Cerrar la Brecha**. Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978. Bogotá: DNP, 1975.

_____. **Plan de Integración Nacional**. Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982. Bogotá: DNP, 1979.

_____. **Cambio con Equidad**. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986. Bogotá: DNP, 1983.

_____. **Plan de Economía Social**. Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990. Bogotá: DNP, 1987.

_____. **La Revolución Pacífica**. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Bogotá: DNP, 1991.

_____. **El Salto Social**. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998. Bogotá: DNP, 1995.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002**. Cambio para Construir la Paz. Bogotá: DNP, 1999.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006**. Hacia un Estado Comunitario Bogotá: DNP, 2003.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010**. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Bogotá: DNP, 2007.

DEVLIN, R.; MOUGUILLANSKY, G. Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. **Revista de la Cepal**, n. 97, abr. 2009.

EYZAGUIRRE, N.; VALDIVIA, M. Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina. In: CEPAL. **Políticas macroeconómicas y brecha rxterna**: América Latina en los años ochenta. Santiago: Naciones Unidas, 1989.

FERRERES et al. **Dos Siglos de economía Argentina (1810-2004)**. Historia Argentina en Cifras. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur, 2005.

FFRENCH-DAVIS, R. **Chile entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad** Santiago: Comunicaciones Noreste Ltda., 2008.

FRENKEL, R. Globalización y crisis financieras en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 80, ago. 2003.

FITZGERALD, E. V. K. The financial constraint on relative autonomy: the state and capital accumulation in Mexico 1940-82. In: ANGLADE, C.; FORTIN, C. **The State and capital accumulation in Latin America**. London: The MacMillan Press, 1985. Volume 1.

FLOREZ, L. B.; MANRIQUE, R. El Sistema de Planificación en Colombia. **Ilpes**, Informe Final, marzo, 2008.

FORTÍN, C. El debate internacional sobre políticas del desarrollo. En SUNKEL, O.; INFANTE, R. (Ed.). **Hacia un desarrollo inclusivo**: el caso de Chile. Fundación Chile 21, Cepal y OIT , 2009.

GARCÍA DÁCUÑA, E. Nuevas Orientaciones para la Planificación. **Revista de la Cepal**, n. 31, abr. 1987.

GARCÍA HURTADO, Á. El Sistema de Planificación en Chile. Ilpes-Cepal, borrador, 2009.

GARNIER, L. Función de Coordinación de Planes y Políticas. En ILPES, **Las funciones básicas de la Planificación**. Santiago: Ilpes, 2000 (Serie Cuadernos de Ilpes n. 46).

GONZÁLEZ, F. E. The end of the *desarrollista* state and capital accumulation in Colombia, 1958-84. In: ANGLADE, C.; FORTIN, C. **The State and capital accumulation in Latin America**. London: The MacMillan Press, 1990. Volume 2.

GERCHUNOFF, P.; LLACH, L. El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas Argentinas. Buenos Aires: Editorial Ariel, 2003.

GIORDANI, J. **Planificación, ideología y Estado**: el caso de Venezuela. Valencia Venezuela: Vadell Hnos. Editores, 1986.

_____. **La planificación en Venezuela**: del discurso ideológico al Plan Corporativo Petrolero. Caracas: Cendes, 1993.

IGLESIAS, E. V. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 90, diciembre 2006.

ILPES. Planificación Para una Nueva Dinámica Económica y Social. **Revista de la Cepal**, n. 31, abril 1987.

_____. La planificación y la política económica en AL. **Cuadernos del Ilpes**, n. 30, Santiago de Chile, 1984.

_____. El Estado Actual de la Planificación en América Latina y el Caribe. **Cuadernos del Ilpes**, n. 28, Santiago de Chile, junio 1982.

KATZ, J.; KOSACOFF, B. **El proceso de industrialización en la Argentina**: evolución, retroceso y prospectiva. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1989.

LINSTONE, H. La Necesidad de Perspectivas Múltiples en la Planificación. **Revista de la Cepal**, n. 31, abril 1987.

LIRA, L. Revalorización de la Planificación del Desarrollo. **Serie Gestión Pública**, n. 59, Ilpes/Cepal, Santiago de Chile, agosto 2006.

MARTIN, J. Funciones Básicas de la Planificación Económica y Social. **Serie Gestión Pública**, n. 51, Ilpes/Cepal, Santiago de Chile, agosto 2005.

MARTNER, G. **Planificación y Presupuesto por Programas**. México: Siglo XXI, 1978.

_____. Planificación y Presupuesto por Programas. México: Siglo XXI Editores S. A.; Santiago, Chile: Editorial Universitaria S. A., 1967.

_____. La Planificación para la Transición al Socialismo: el caso de Chile. In: ILPES; OEA-BID. **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina**. México: Siglo XXI, 1974.

MARTNER, R. (Ed.). **Planificar y Presupuestar en América Latina**. Ilpes/Cepal, Serie Seminarios y Conferencias, n. 51, Santiago de Chile, enero 2008.

MARTIRENE, R. **Presupuestar en Argentina, antes y después de la Crisis de la Deuda Pública**. Ilpes/Cepal, Serie Gestión Pública, n. 60, Santiago de Chile, julio 2006.

MAYO, A. El Plan Sourouille. *Realidad Económica*, n. 63, p. 5- 22, 1985.

MEDINA VÁSQUEZ, J. Función de Pensamiento de Largo Plazo: Acción y Redimensionamiento Institucional. **Cuadernos del Ilpes**, n. 46, Las Funciones Básicas de la Planificación, 2000.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. San José, Costa Rica, 2006. Disponible en: <www.mideplan.go.cr>.

MOLINA SILVA, S. La Planificación en el Proceso de Cambio. In: ILPES; OEA-BID, **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina**. México: Siglo XXI, 1974.

MONTUSCHI, L.; VAZQUEZ-PRESEDO, V. **Plan y Laissez-Faire en la economía contemporánea**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1970.

MORENO, A. F. **El planeamiento y nuestra Argentina**. Buenos Aires: Corregidor, 1978.

OCAMPO, J. A.; PEREZ, M.J.; TOBAR C.; LASSO, F. J. Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996. **Coyuntura Social Fedesarrollo**, n. 18, mayo 1998.

OCAMPO, J. A. La estrategia económica y social del Plan de Desarrollo. En DNP. **El Salto Social**. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998. Bogotá: DNP, 1995.

_____. **Más allá del Consenso de Washington**: una agenda de desarrollo para América Latina. México: Cepal, 2005 (Serie Estudios y Perspectivas).

_____. A Broad View of Macroeconomic Stability. In: SERRA, N.; STIGLITZ, J. **The Washington Consensus Revisited**. Towards a New Global Governance. New York: Oxford University Press, 2008.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. **Actas y Documentos de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social**: Punta del Este, Uruguay, 5 al 17 de agosto 1961. Washington: Union Panamericana, 1962.

ORTEGA MARTÍNEZ, L. **Corporación de Fomento de la Producción, 50 años de Realizaciones 1939-1989**. Departamento de Historia de la Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 1989.

OSPINA, S. J. La experiencia colombiana en la negociación de la deuda externa. **Revista de Planeación y Desarrollo**, Vol. XVII, n. 3, 1985.

PÉREZ GALINDO, S. Evolución y reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio. **Boletín del Instituto**, n. 8, Ilpes, Santiago de Chile, septiembre 2001.

PODER EJECUTIVO NACIONAL. **Plan Trienal para la reconstrucción y la liberación**. Buenos Aires: Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, 1973.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Secretaría de Planificación **Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989**. Buenos Aires: Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, 1985 . 194 p.

_____. Secretaría de Planificación. **Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991**. Buenos Aires: Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, 1987. 497 p.

RAPOPORT, M. et al. Historia económica, política y social de la Argentina. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2007.

RIVERA, E. **La crisis energética y el modelo económico chileno**. Santiago: Fundación Friedrich Ebert, 2009.

RODRIK, D. **Normalizing Industrial Policy**. Banco Mundial, Commission on Growth and Development. Working Paper, n. 3, Washington, D. C., 2008.

RUFÍAN, D. El Régimen Jurídico de la Planificación en América Latina. **Cuadernos de Ilpes**, n. 37, Santiago de Chile, junio 1993.

SHACK, N. Presupuestar en el Perú. **Serie Gestión Pública**, n. 58, Ilpes/Cepal, Santiago de Chile, junio 2006.

SCHMIDT-HEBBEL, K.; MONTT, F. Impactos externos, devaluaciones y precios de materias primas. In: CEPAL. **Políticas Macroeconómicas y Brecha Externa: América Latina en los Años Ochenta**. Santiago: Naciones Unidas, 1989.

SOUR, L. Presupuestar en América Latina y el Caribe: El caso de México. **Serie Gestión Pública**, n. 65, Ilpes/Cepal, Santiago de Chile, agosto 2007.

STIGLITZ, J. **Globalization and its Discontents**. New York: W.W. Norton & Company, 2003.

_____. Is there a Post-Washington Consensus? In: SERRA, N.; STIGLITZ, J. **The Washington Consensus Revisited**. Towards a New Global Governance. New York: Oxford University Press, 2008.

URRUTIA, M. Historia de la Planeación en Colombia. **Revista de Planeación Nacional**, Vol. XVIII, n. 3, septiembre 1986.

VAN ARKADIE, B. Notas sobre Nuevas Directrices en Materia de Planificación. **Revista de la Cepal**, n. 31, abril 1987.

VELASCO, O. La Planificación en Perú. In: ILPES; OEA-BID. **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina**. México: Siglo XXI, 1974.

WIESNER, E. Función de Evaluación de Planes, Programas, Estrategias y Proyectos. **Cuadernos del Ilpes**, n. 46, Las Funciones Básicas de la Planificación, 2000.

WATERSTON, A. Una mirada escrutadora a la planeación del desarrollo. **Finanzas y Desarrollo**, Vol. III, n. 2, junio 1966.

WILLIAMSON, J. The debt crisis at the turn of the decade. **IDS Bulletin**, 21(2), p. 4-6, Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton, UK, April 1990a.

_____. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990b.

_____. The debt crisis: lessons of the 1980s. **Asian Development Review**, v. 9, n. 2, 1991.

_____. What should the World Bank think about the Washington Consensus. **The World Bank Research Observer**. 2000.

_____. Our agenda and the Washington Consensus. In: KUCZYNSKI, P.-P.; WILLIAMSON, J. (Ed.). *After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America*. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2003.

PLANEJAMENTO NO BRASIL: AUGES, 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, familiariza-

* Este artigo, publicado originalmente na série *Texto para Discussão Ipea/Cepal*, não foi objeto de revisão pela equipe do Editorial do Ipea.

** Fernando Rezende, ex-presidente do Ipea, atual professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e consultor do Convênio Ipea/Cepal para este estudo.

dos 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

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).

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 Reaparelhamento Econômico entregue à administração do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado 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

1 DÉCADA DE 1970 E AUGÉ 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

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

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.

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 contribuía 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 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

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

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 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 tecno-burocracia competente contribuiu para que a intervenção do Estado, apoiada na continuidade de um processo de planejamento, alcançasse praticamente todos os

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

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 contribuía 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.

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

7. A articulação federativa fica a cargo da Secretaria de Assistência a Estados e Municípios (Sarem), criada em 1972, para executar essa atribuição. A 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.

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 Secretária-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. Coordenação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente no aspecto econômico-financeiro.
3. 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, amarrrou 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 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

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

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 a 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.

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

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.

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 diminuiu, 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.

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.

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.

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 atabalhoado da fusão dos ministérios, essa mudança deslanchou 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 8.490) 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 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

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.

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 presi-

dente. 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 contribuíssem 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 atribuiu 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 Avanço 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 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

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.

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 juro elevado e aperto fiscal continuou, 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 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,

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

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.

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 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.

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.

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.

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 consequente direcionamento do foco das atenções governamentais para o curto prazo, desprezando as consequências 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 entr-e 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 têm 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 inexitem 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 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.

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.

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 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 planejam-

to 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.

REFERÊNCIAS

- 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 Getúlio Vargas, 1971.
- D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. (Org.). **Tempos modernos**: memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio 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.

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

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.

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 Reparcelamento 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 Reparcelamento 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 requeiram 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 (1971-1974)

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.

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

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).

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.

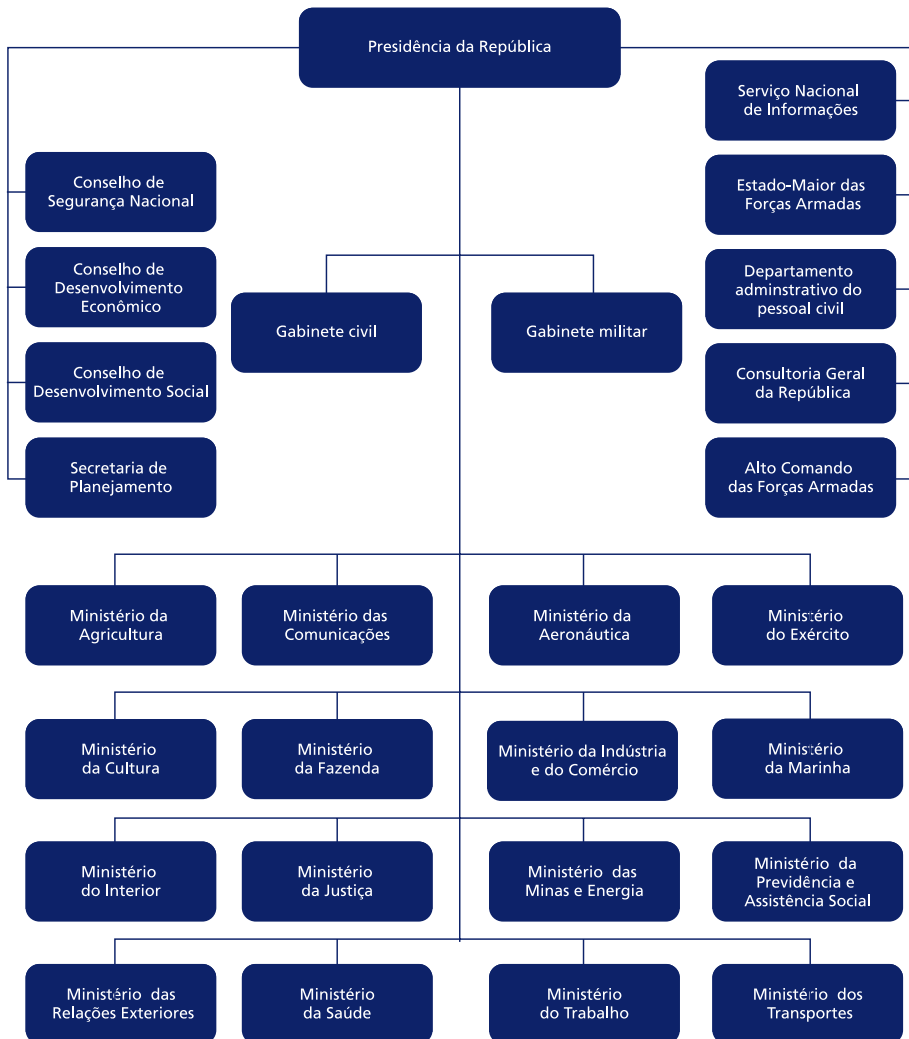
Não obstante o já exposto, o esforço aplicado à elaboração dos PPAs, especialmente os elaborados nesta década, contribuiu para a recuperação da capacidade do Estado brasileiro para planejar. Isso se traduziu na formulação de diretrizes estratégicas e na seleção dos programas a elas associados no PPA 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

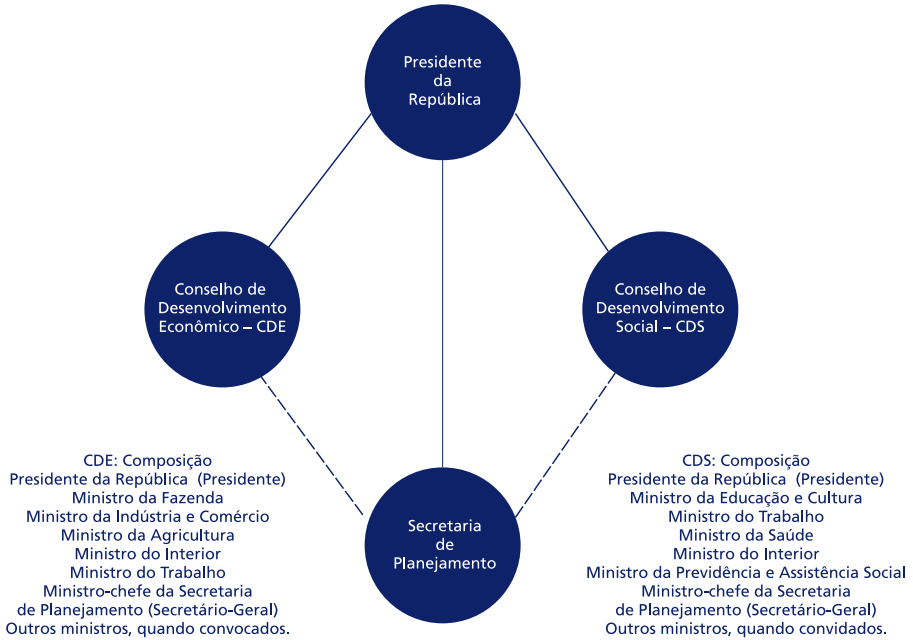
Poder Executivo federal – Estrutura básica



Elaboração do autor.

QUADRO 2

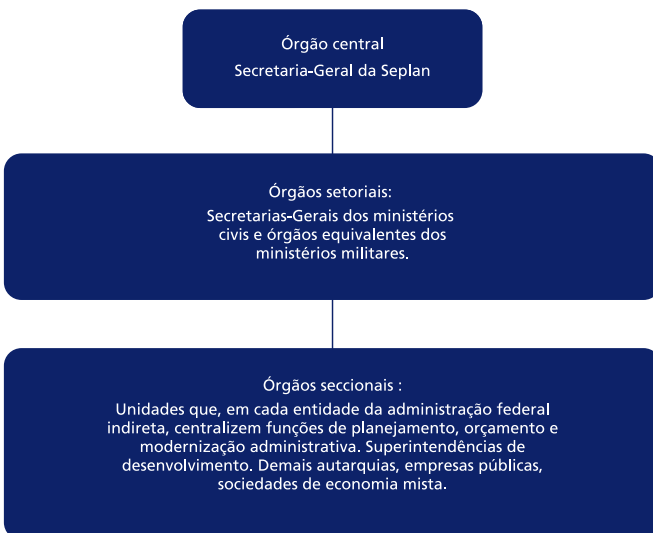
Sistema de Planejamento Federal – Órgãos de decisão superior



Elaboração do autor.

QUADRO 3

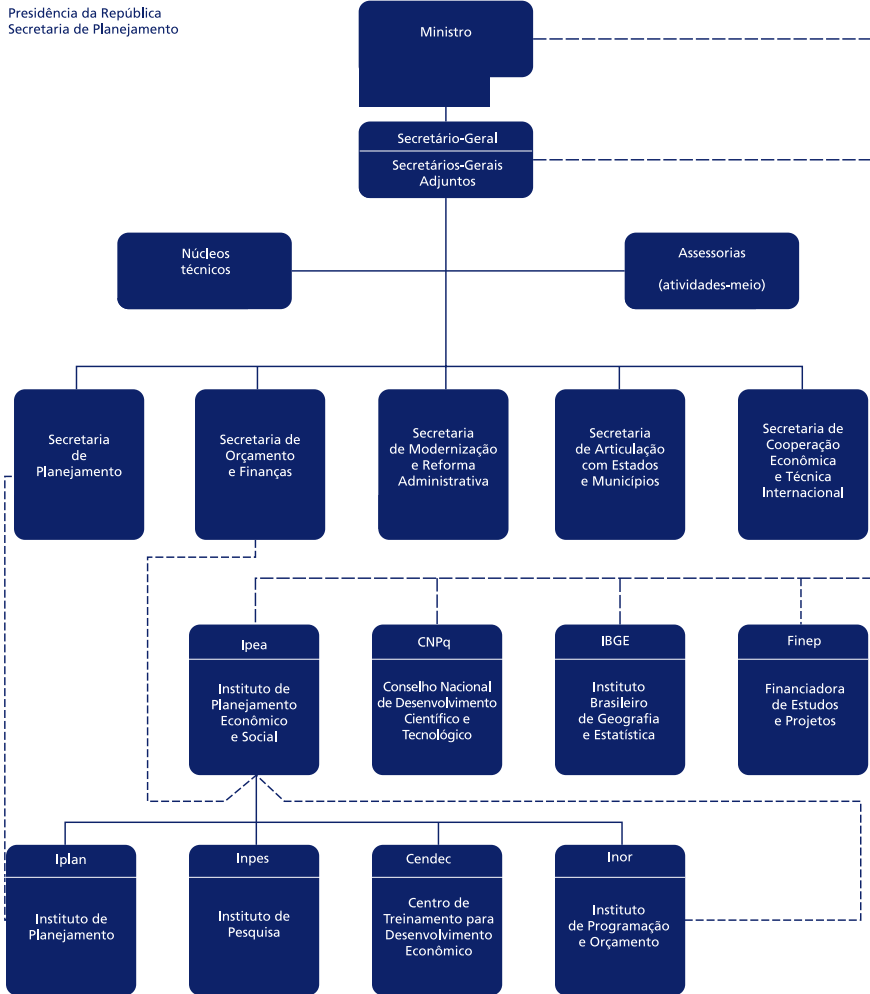
Sistema de Planejamento Federal – Estrutura básica



Elaboração do autor.

QUADRO 4

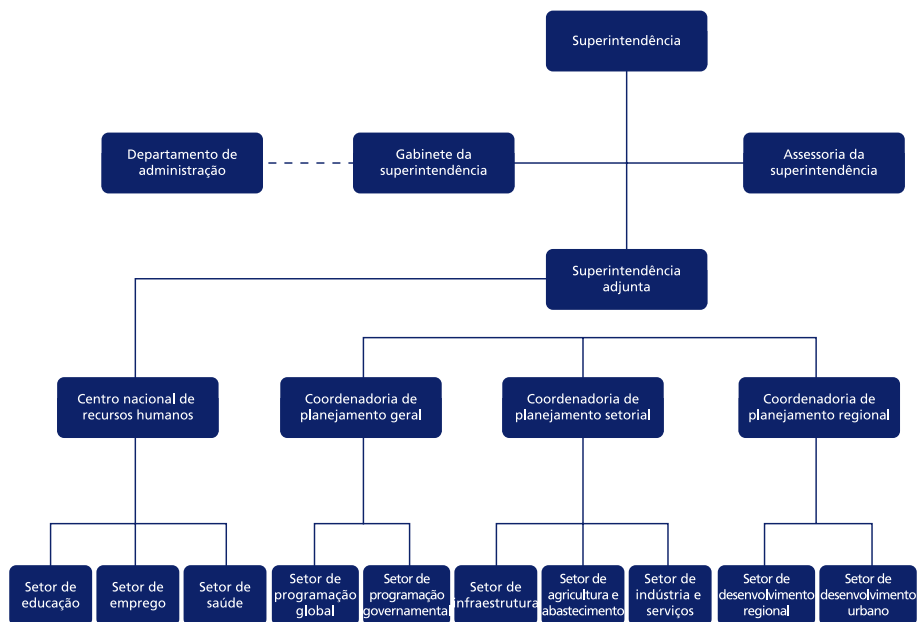
Sistema de Planejamento Federal – Estrutura básica da Secretaria de Planejamento



Elaboração do autor.

QUADRO 5

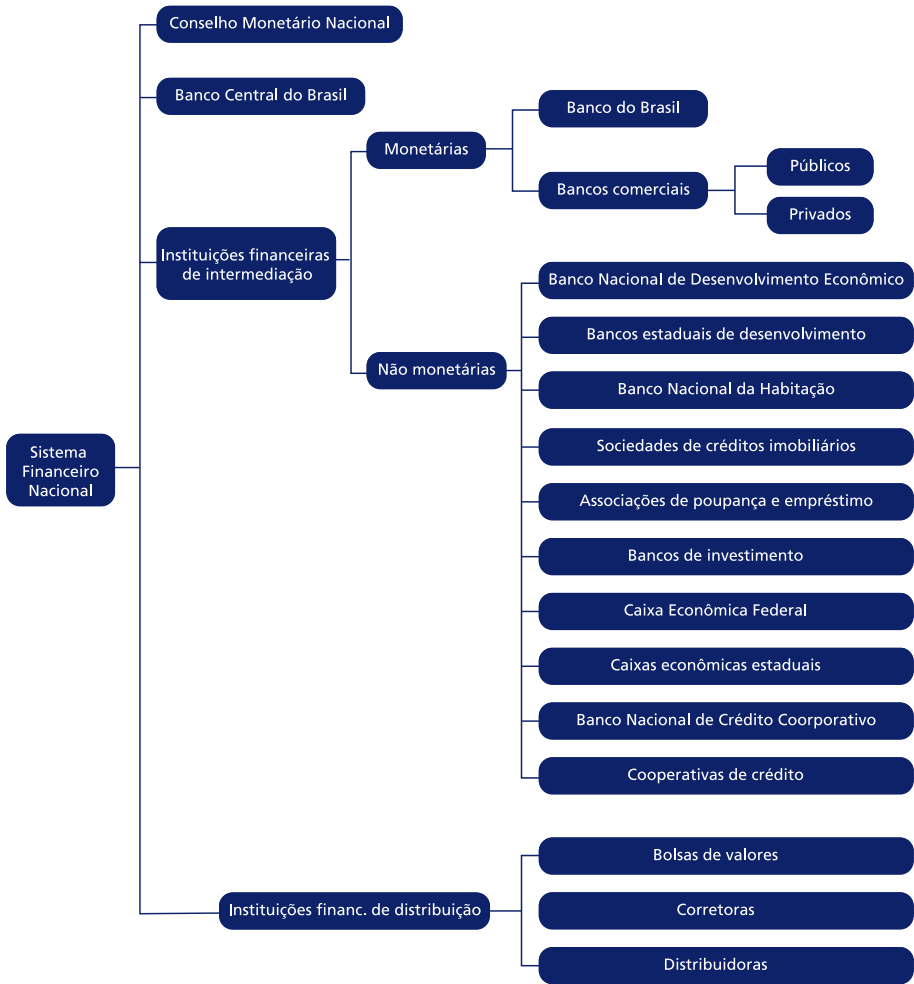
Sistema de Planejamento Federal – Estrutura básica do Instituto de Planejamento do Ipea



Elaboração do autor.

QUADRO 6

Sistema Financeiro Nacional – Estrutura básica



Elaboração do autor.

PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E LIÇÕES PARA O FUTURO

Valdir Melo*

1 INTRODUÇÃO

A duração de instituições de Estado, em sua maioria, é de várias vezes um período de tempo administrativo ou legislativo federal (seja quadriênio ou quinquênio), ainda que, com certa frequência, modifiquem-se algumas, criem-se ou extingam-se outras.

Como exemplo, cite-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que existe desde junho de 1952 (então BNDE, sem “e social” no nome), criado em consequência dos estudos e propostas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), atuante entre julho de 1951 e julho de 1953. Outro exemplo é o convênio BNDE-Cepal, firmado em 1953, como resultado do contato de Roberto Campos, em nome do banco, com Raul Prebisch e Celso Furtado, da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Desde então, a Cepal tem tido estreita ligação com o Brasil, tendo trabalhado nos últimos anos também em cooperação com o Ipea. Além destes exemplos, há as políticas concernentes ao servidor público no país (seleção pública, princípio do mérito), que remontam pelo menos ao Conselho Federal do Serviço Público Civil de 1936, renomeado, em 1938, de Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); o compromisso oficial com a instalação da Capital Federal no Planalto Central do país, que data de 1891; e, entre 1892 e 1893, a Comissão Exploradora do Planalto Central, sob direção do eminente astrônomo Luiz Cruls (brasileiro de origem belga), que realizou exploração climatológica, hidrográfica, topográfica e de recursos da região.

É razoável se esperar que, ao passarem os anos, talvez ao longo de décadas, haja um feixe de continuidade na atuação das instituições públicas – quer sejam ministérios, órgãos subministeriais ou políticas públicas –, ao lado das mudanças

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

e ênfases que cada administração promove, em uma atuação mais experimental. Também é razoável julgar que, em alguma extensão, a continuidade seja importante para a eficácia da ação pública, conforme ilustrado pelo exemplo a seguir.

Tendemos a pensar que a construção de usinas nucleares no Brasil resulta simplesmente do Programa Nuclear Brasileiro, tal como previsto no II Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1974, sob administração do general Ernesto Geisel, que, em virtude de certa desavença com os Estados Unidos, estabeleceu com a Alemanha um tratado de transferência de tecnologia. De fato, o relatório *Realizações do Governo Geisel* menciona como tendo sido um dos objetivos desta administração realizar o “estabelecimento do Programa Nuclear Brasileiro” (IPEA, 1979c, p. 299). É instrutivo notar, a propósito, que, de acordo com aquele plano, o programa visava preparar o Brasil para os anos 1980 (*op. cit.*, p. 132).

No entanto, quase duas décadas antes, o recém-eleito presidente Juscelino Kubitschek (o sexto presidente antes de Geisel) já havia incluído uma seção intitulada “Energia atômica” em sua obra *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento* (OLIVEIRA, 1955, p. 79-81). Neste texto, mencionava que, dentro de cinco anos, seria possível à humanidade fabricar usinas atômicas comerciais, e que, por isso, o Brasil deveria preparar suas próprias equipes de cientistas e engenheiros para ter domínio da tecnologia nuclear. Conforme acrescentava, “Os centros de estudos atômicos de São Paulo e do Rio de Janeiro devem ser prestigiados e apoiados materialmente” (*op. cit.*, p. 81).

O quarto presidente anterior ao general Geisel, João Goulart, incluiu, no seu Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965, lançado em dezembro de 1962, uma seção intitulada Energia nuclear (BRASIL, 1962, p. 113-118). Nela, consta que o Brasil deveria recorrer à nova fonte de energia na futura década de 1980, compensando um previsto esgotamento do potencial hidroelétrico; assim, o referido plano propõe a construção de centrais nucleares no país, visando a sua utilização para produção de energia elétrica a partir de 1975.

Ainda de acordo com o plano, haveria duas grandes centrais nucleares do Centro-Sul, e outras duas de menor porte, uma situada no Rio Grande do Sul e outra no Nordeste. A primeira das que viriam a ser localizadas no Centro-Sul, com capacidade geradora de 300 MW, passaria por concorrência internacional em 1963 e entraria em operação em 1969; por sua vez, as duas menores deveriam ser instaladas até 1975. Também até 1975 seria instalada a segunda no Centro-Sul, com capacidade geradora de 300 MW a 500 MW.

Anos depois, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (BRASIL, 1968c), da administração do general Arthur da Costa e Silva, dizia que:

Constitui, já, decisão do Governo a construção da primeira central nuclear do Brasil. (...) Essa central será localizada na Região Centro-Sul e sua capacidade geradora será de, aproximadamente, 500 MW. Sua localização e capacidade exatas serão definidas por estudos a serem realizados. (...) As obras deverão ser iniciadas em 1970 ou 1971; o início da operação efetiva está previsto para 1976, no mais tardar, para 1977 (p. II-4, e p. xiv-18 a xiv-19).

De acordo com as competências atribuídas ao Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e à Eletrobrás pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento, infere-se que ainda não havia definição acerca de linhas e tipos apropriados de reatores, contratos de firmas consultoras, anteprojetos, estudos de viabilidade, seleção de engenheiros projetistas, fornecedores de equipamentos, construtores e montadores, bem como de financiadores. Também não são mencionadas outras possíveis centrais nucleares.

Semelhante exemplo de continuidade é o das reformas do sistema financeiro, consideradas marcos da administração do general Humberto Castello Branco, que já eram estudadas e analisadas por equipes de técnicos em anos anteriores a seu governo. A lição, portanto, é que boa parte do que se faz ou se promove em um período governamental advém de estudos e propostas que o antecedem, porque não é fácil criar e construir; propostas e projetos não surgem subitamente da mera aplicação de técnicas e fórmulas. A lição se aplica, em particular, à construção de uma política ou plano de desenvolvimento, que, a rigor, deve mirar décadas em direção ao futuro de um país.

A continuidade nas políticas públicas e na atuação de órgãos governamentais, ao longo de sucessivas administrações, pode ser alcançada mediante orientação proveniente de uma política de desenvolvimento de longo prazo ou um plano de desenvolvimento. Aqui deveria ser redundante a expressão “longo prazo”, não fosse o fato de, com certa frequência, o termo “desenvolvimento” ser usado em referência a acontecimentos e mudanças de curto prazo.

Como modesto passo inicial, em busca de lições amplas para futura preparação de semelhante política, foram consultados, para este trabalho, alguns dos grandes documentos de planejamento na história brasileira. Dentro do prazo e limites definidos, não se pretende ter obtido mais do que pequena parte do que se tem para aprender, analisando e refletindo sobre o conteúdo dos documentos. Em particular, não se resenhou a literatura sobre os planos, nem se examinou a experiência histórica de sua implementação.

Foram consultadas, sobretudo, as diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborada pela administração Kubitschek; o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965, da administração Goulart; o Programa Estratégico de Desenvolvimento, da administração Costa e Silva; e o II Plano Nacional de Desenvolvimento, da administração Geisel. Estes textos foram escolhidos porque

são bastante representativos de uma era da história brasileira em que se valorizava o planejamento e em que se dedicavam a esta atividade profissionais de alto nível com conhecimento específico no assunto.

Quanto a essa escolha, cabem algumas qualificações. Apesar do seu impacto histórico, esses “planos” foram, em grande parte, talvez principalmente, programas de governo, como o indicam os períodos curtos a que se referem (por exemplo, 1956-1960, 1963-1965, 1968-1970, 1975-1979). O que justifica classificar como planos de desenvolvimento o Programa Estratégico de Desenvolvimento e o II Plano Nacional de Desenvolvimento é o fato de terem orientado períodos administrativos dedicados a grandes esforços de investimento.

Além disso, o Programa Estratégico de Desenvolvimento incorporou muito do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, única tentativa abrangente de desenhar um rumo de longo prazo para o país. Agendas de pesquisa de planejamento e de política de longo prazo devem incluir o estudo deste documento, sendo a dificuldade maior localizar exemplares de seus diversos volumes e tomos, devido a sua raridade. As *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento* são relevantes como documento preparatório de outro programa de governo para um quinquênio com vultosos investimentos. Notam-se, nesse documento, características dos planos que foram posteriormente feitos no país.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965, por sua vez, parece ter sido modelo para planos seguintes, e não apenas para o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, de 1964), como o reconheceram os autores deste. Há uma tradição na confecção dos planos brasileiros, de tal modo que cada um aprendeu com os precedentes, a julgar por semelhanças de estruturas e temas.

Depois do II Plano Nacional de Desenvolvimento, seguiu-se a era de inflação exacerbada e o longo período de prioridade dada a este problema, período que ultrapassou a instalação do Plano Real. Por causa da evidente concentração de esforços governamentais em questões conjunturais, costuma-se considerar de pouca importância os planos redigidos desde os anos 1980.

Contudo, na ausência de um estudo sobre esses planos, é prudente não excluir a possibilidade de que estejam sendo subestimados. Afinal, o fato de que foram planos de governo não os diferencia inteiramente dos planos valorizados na história do planejamento no país; e o fato de que a prioridade dada à inflação e à restrição fiscal tenha impedido a execução de maciço e inovador programa de investimentos não significa que esses documentos falhem em termos de propostas. Por conseguinte, é possível que certas lições apresentadas aqui, com relação ao desenho de política de desenvolvimento, tenham sido consideradas em planos de governo posteriores à administração do general João Figueiredo. Todavia, este trabalho não examinou tal possibilidade.

2 A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO

2.1 A falta de uma política de desenvolvimento

A partir de 1979, ou até antes, a estabilização macroeconômica de curto prazo passou a ser a prioridade da política econômica do país por cerca de duas décadas. Por isso, até recentemente, as sucessivas administrações federais não tinham tempo para se dedicar a uma política de desenvolvimento, entendida como uma visão de rumo de longo prazo a ser seguido pelo país.

Além dos planos quadriennais de governo, ministérios e órgãos federais não deixaram de elaborar programas de ações ou de investimentos de médio ou longo prazo; porém, eles não se inseriam em um plano, política ou cenário para o Brasil que abarcasse alguns quadriênios e norteara a atuação governamental como um todo. Isto não é de surpreender, uma vez que pouquíssimo se pensou desde os anos 1980 sobre rumos do país em termos de opções para horizontes extensos. Talvez tenha sido de 1 para 100 a razão de artigos que se tenham dedicado ao tema em revistas de pesquisa, em comparação com artigos sobre inflação.

Que órgãos poderiam transcender o quadriênio e formular uma política de desenvolvimento? É pouco provável que ministérios ou suas secretarias possam fazê-lo, uma vez que dedicam suas rotinas aos eventos da semana, do mês, do trimestre – aqueles conexos à implementação das ações em curso e ao cumprimento do programa de governo no poder. Para o governo como um todo, a rotina do imediato tende a levar à improvisação quanto ao futuro.

Possível exceção é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que tem a característica de atuar globalmente no governo federal; no entanto, este ministério volta-se, em grande parte, para orçamento, pessoal e temas que o prendem a um horizonte de um a dois anos. O MPOG também cuida do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), que lhe dá um horizonte um pouco maior, mas somente no que se refere a investimentos.

Outra possível exceção é a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, que inclui entre seus objetivos promover e coordenar a formulação de políticas de longo prazo e tratar do desenvolvimento do país. De fato, esta secretaria trabalhou para estabelecer uma visão de Brasil por meio da montagem de cenários e metas para 2022. Embora esta atividade remonte a 1996, a experiência de atuação do órgão ainda é curta; suas atividades são limitadas pelo tamanho diminuto de seu quadro técnico, bem como por sua função de assessorar a tomada de decisão pelo presidente da República. A SAE não é uma instituição de pesquisa; por isso, aliás, frequentemente atua sistematizando consultas a altos executivos da administração do Estado e a técnicos pertencentes a outras instituições, bem como articulando grupos de discussão formados por eles.

Comparado a esses dois possíveis candidatos, encontra-se, em posição privilegiada, o Ipea, órgão voltado exclusivamente para o planejamento e para a pesquisa aplicada às áreas de interesse das políticas governamentais, possuindo quadro de pesquisadores de alto nível e com dedicação exclusiva, e com o potencial de ser a instituição mais bem ajustada à tarefa. Como instituição de pesquisa, pode se dedicar menos a análises, avaliações e formulações de ações e políticas correntes de governo, bem como a solicitações imediatas de consultoria ou assessoramento a respeito de detalhes de atividades de governo ou a respeito de eventos com impacto pouco abrangente ou de curta duração.

Em anos recentes, as diretorias e a Presidência do Ipea, em conjunto com os servidores da instituição, preocuparam-se em traçar rumos para o futuro do órgão e em analisar sua missão, formulando o que chamaram de “direcionamento estratégico”. Na parte em que estabelece valores e princípios, listam-se oito, dos quais quatro são particularmente relevantes para as tarefas de desenhar cenários de desenvolvimento e planos de longo prazo:

- estímulo à diversidade de ideias;
- perspectiva crítica e independente na produção de conhecimento;
- interdisciplinaridade na produção de conhecimento;
- busca permanente por metodologias e interpretações inovadoras.

Esses valores são relevantes, porque o desenho de uma política de longo prazo, especialmente por implicar pensar sobre o futuro, requer estudo aprofundado, imaginação, ousadia criativa. Nada lhe poderia ser tão prejudicial quanto o vício do “pensamento grupal” (*groupthink*), estudado por Irving Janis (1972), em que a necessidade psíquica de agradar a colegas de trabalho e a superiores inibe a atividade criadora e torna estreitos os ângulos de visão dos problemas. Ora, uma instituição de pesquisa, por estar mais distante das necessidades do dia a dia de governo, tem mais chances de se livrar deste vício e colocar em prática aqueles valores.

Condição prévia para formular política de desenvolvimento é construir sínteses do conhecimento que temos sobre o processo de desenvolvimento – nos seus diversos aspectos – e sobre o Brasil; no que concerne a este, trata-se de formular, examinar, avaliar e propor visões abrangentes. Tudo isto requer, por um lado, análise de concepções teóricas e investigação de experiências – ambos com a finalidade de retirar lições e inspirar propostas de ações governamentais –; por outro lado, requer reaprendizado das técnicas de planejamento e recriação, no Ipea, de uma cultura de lidar com planejamento dos rumos do país. As teorias, primeiramente, orientam os rumos e oferecem inspirações; as lições da experiência propiciam outras ideias, permitindo-nos julgar quais teorias nos servem mais e quais servem menos. Depois, resta extrair lições sobre o que e como fazer.

2.2 Base da experiência

Quanto a dados, o número de séries de trajetórias de desenvolvimento (definidas como décadas) é pequeno e heterogêneo, não sendo suficiente para permitir análises estatísticas confiáveis. No entanto, há muito a aprender com as experiências de países diferentes e as de subperíodos de história de um mesmo país. As comparações entre países devem ser feitas sob duas óticas. Uma é de semelhanças; por exemplo, interessa investigar possíveis correspondências entre as tentativas de desenvolvimentos da Índia e do Brasil, porque ambos são países de dimensões continentais, de grande população e, particularmente, com grande contingente de pobreza.

A comparação entre as trajetórias do Brasil e dos Estados Unidos deve ser realizada considerando-se o que estes dois países têm de semelhante: dimensões continentais; grande população; formação de mescla europeia, negra e indígena, com posterior imigração; uniformidades de língua e cultura, entre outros. Outro elemento de aproximação é o fato de que a vizinhança e a penetração cultural americana está associada, entre nós, a uma tradição de indagar por que o Brasil não se tornou tão desenvolvido quanto os Estados Unidos.

Como se sabe, este é o tema unificador do livro de Vianna Moog, *Bandeirantes e pioneiros*, lançado em 1954 e de larga influência até final dos anos 1960. Contudo, a comparação com os Estados Unidos é mais antiga e já se refletia no livro de Eduardo Prado, *A ilusão americana*, de 1891, ou até mesmo em outras obras anteriores a esta. Para ilustração da irresistível atração de comparar os dois países, tome-se livro, de 1899, *Nos Estados Unidos: impressões políticas e sociais* (na grafia da época), do escritor e diplomata pernambucano Manoel de Oliveira Lima. O autor comenta que (atualizando-se a grafia),

no Brasil fala-se ou muito bem ou muito mal dos Estados Unidos. Apontam-nos os seus admiradores como o único modelo a seguir sem discrepâncias, o melhor figurino a copiar nos mais ligeiros pormenores, sem cogitarem da diferença dos meios, das respectivas tradições nacionais e dos costumes de cada povo. Os seus detratores culpam-nos de todos os crimes, desde a ambição devoradora de terras e de nacionalidades, até à corrupção política e social mais desbragada. À parte os exageros do fanatismo, a verdade está incomparavelmente mais com os primeiros. É pelo menos o que me ensinou uma estada de três anos no grande país americano, que eu tanto desejava ver imitado pelo meu no ingente progresso material, sem o qual a verdadeira cultura é hoje um sonho, e ao mesmo tempo no são discernimento dos males da demagogia, na tolerância, na paixão pelo estudo, na energia individual, na vontade perseverante de atingir a perfeição (p. 1).

A outra ótica é a das diferenças. Ela é necessária, em parte, para colocar em exame a validade das lições que se venha a tirar das comparações anteriores; e, em parte, porque as experiências de desenvolvimento desses outros países também

sugerem suas próprias lições, as quais não devemos, por antecipação, julgar que não poderiam ser adaptadas ao nosso caso – ou que não seriam capazes de inspirar soluções para nossas questões. Tais comparações poderiam ser feitas, por exemplo, com a Bélgica, a Alemanha, o Japão, a França.

Ademais, há muito a aprender com as diversas experiências de nosso próprio país: os períodos de industrialização, os grandes planos de investimento em infraestrutura e os planos de desenvolvimento. Sem descartar posterior estudo de experiências mais recentes, interessam particularmente:¹

- o período da ditadura Getúlio Vargas (1930-1945). Em especial, a experiência de instalação e de atuação modernizadora do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Plano Quinquenal de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (de 1942), o diagnóstico da Missão Cooke (de 1943) e o Plano de Obras e Equipamentos (de 1943);
- o diagnóstico da Missão Abbink (de 1948) e o Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), elaborado em 1946-1947 e proposto em 1948, na administração constitucional Eurico Gaspar Dutra (1946-1950);
- a experiência e as recomendações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico (de 1951-1953), o Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional ou Plano Lafer (de 1951) e os trabalhos do Grupo de Estudo Cepal/BNDE (iniciado em 1953), no período da presidência constitucional Vargas, no período de 1951-1954;
- o Programa de Metas (de 1956) para os anos 1957-1960 e a experiência da presidência Juscelino Kubitschek, na segunda metade dos anos 1950;
- o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para os anos 1968-1970, bem como o Plano Decenal de Desenvolvimento (1967) para os anos 1967-1976 e o período de alto crescimento (“milagre”) da ditadura militar durante as administrações do general Arthur da Costa e Silva (1967-1969), da Junta Militar (1969) e do general Emílio Garrastazu Médici (1970-1973); e
- o ambicioso II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) para os anos 1974-1979, da administração do general Ernesto Geisel.

Esses são casos de experiências de ações de política governamental, inclusive com grandes investimentos de infraestrutura, quase sempre associadas a importantes programas ou planos. Do ponto de vista de conhecer e aperfeiçoar a técnica de planejamento, também é proveitoso analisar certos documentos programáticos

1. Ver Daland (1967), Campos (1969) e Holanda (1975).

que inspiraram planos ou ações governamentais posteriores – embora ou não tenham sido colocados em prática ou tenham sido prioritariamente programas de estabilização macroeconômica. Entre eles, cabe citar:

- o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, para 1963-1965, elaborado na administração João Goulart, que contudo não chegou a ser executado;
- o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), para 1964-1966, proposto na administração do general Castello Branco;
- o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo, para 1970-1973, proposto na administração do general Emílio Garrastazu Médici; e
- o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND), para 1972-1974, elaborado na administração do general Garrastazu Médici.

3 APERFEIÇOAMENTOS NA PREPARAÇÃO DE UM PLANO NACIONAL

Os documentos de planejamento examinados neste trabalho inspiram algumas lições para a futura formulação de um plano de desenvolvimento de longo prazo:

1. Para ganhar experiência sobre técnicas de planejamento, é importante estudar experiências de governos implementadores de planos, porque seus relatórios e documentos revelam ações que não estavam previstas nos planos e, desse modo, servem para orientar o aperfeiçoamento das técnicas.

Por exemplo, no II Plano Nacional de Desenvolvimento, o capítulo VI (Estratégia de desenvolvimento social) não menciona gastos nem ações relativas à Saúde e Previdência, mas apenas objetivos imprecisos (de reformar e dar clara definição institucional). Sobre estas áreas, no capítulo XV (Ação administrativa), fala-se de implantar métodos modernos de gestão empresarial. No capítulo que se dedica às perspectivas, são apresentadas, nos quadros II e III, projeções acerca da população atendida, do número de segurados da Previdência, dos gastos com benefícios pagos pelo INPS, entre outras.

Em comparação, o relatório *Realizações do Governo Geisel* (IPEA, 1979) especifica programas e ações, além de dar informações concretas sobre eles. São os casos, por exemplo, do Programa Nacional de Saúde Materno-Infantil, do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição do Instituto Nacional de Alimentação (Inan), das ações de erradicação da malária, de controle da doença de Chagas, da instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) e outros.

Há aqui também lição de como os documentos sobre os planos devem ser organizados: devem incluir, em cada capítulo, os programas, ações e dados

relativos à política descrita no capítulo, a fim de que se tenha uma visão integral da política. Naturalmente, devido às interligações com outras políticas, tem-se que aceitar duplicação de dados e informações ao longo do documento como um todo; o que não é adequado é que, para conhecer uma política particular, o usuário tenha de examinar o documento inteiro, recolhendo parágrafos sobre esta dispersos em diferentes capítulos.

2. Diferentemente dos planos tradicionais, um novo plano não deve consistir em uma trajetória linear de futuro, supondo que haja um único e melhor futuro viável; deve, sim, reconhecer que há muitos rumos possíveis para o futuro, e que somos incapazes sequer de imaginar todas as possibilidades. É preciso que o plano comporte uma visão indeterminista da história.

Esse ponto já foi enfatizado por Carlos Matus (*apud* HUERTAS, 1995), que, aliás, cita Karl Popper, filósofo que dedicou grande parte de seus estudos ao indeterminismo. Como bem sugere Matus, a elaboração do plano deve recorrer a ferramentas para lidar com incerteza, além de aprender com as técnicas de cenários. Isto significa que o plano deve contemplar um grupo de alternativas de rumos e deve possuir considerável flexibilidade.

Cientistas sociais, particularmente economistas, costumam ter uma visão determinística do mundo e da sociedade. Observe-se que o problema não é simplesmente uma visualização do futuro por meio de extrapolação da situação presente ou de tendências observadas, visto que existem técnicas econométricas e outros procedimentos de projeção que permitem mais do que mera extrapolação. O problema é que os grandes planos do passado eram montados em torno de um só rumo possível para o futuro, sem considerar que há múltiplos rumos possíveis, visto que importantes eventos inesperados são passíveis de ocorrer, e eventos conhecidos ou previsíveis são capazes de produzir consequências surpreendentes.

A breve história da política nuclear brasileira, desde as diretrizes gerais da estereante administração Kubitschek ao II Plano Nacional de Desenvolvimento, ilustra não só como ocorre a persistência de objetivos ou metas ao longo de décadas, mas também que ocorrem reviravoltas nos rumos de execução dos mesmos. A ênfase na expansão da indústria automobilística e na construção de Brasília, os obstáculos para obter do estrangeiro conhecimento técnico e equipamentos sofisticados, as dificuldades financeiras do Estado brasileiro em anos de inflação alta e crescente, as perturbações políticas e a derrubada do regime democrático, o aperto fiscal em anos de combate à inflação, provavelmente contribuíram para que subsequentes governos dessem pouca prioridade à política nuclear ou simplesmente adiassem sua implementação.

Também é instrutivo notar que, no mundo como um todo, as expectativas gerais sobre a energia nuclear não se concretizaram. Como qualquer coisa é feita de átomos e, em princípio, fonte de enorme quantidade de energia que pode ser liberada com a quebra destes, parecia que a humanidade entraria em breve em uma era de energia abundante e muito barata em relação à maioria de outros bens e serviços.

Porém, essa expectativa não se concretizou e tampouco a energia atômica se tornou barata em relação a outras formas de energia, nisto contrariando a usual tendência de que os aperfeiçoamentos de uma nova técnica vão progressivamente tornando mais baratos e mais acessíveis os novos produtos (como aconteceu, por exemplo, com os computadores). Em vez disso, agora, é a maior escassez das outras formas de energia, seu esgotamento parcial ou seu impacto ambiental, que vem intensificando o interesse em se produzir energia nuclear.

3. Ao mesmo tempo, o plano também não deve ser meramente um quadro de cenários, pois precisa propor comprometimento com objetivos, instrumentos de ação e políticas públicas.

Em geral, relatórios derivados daquela técnica propõem vários cenários alternativos de futuro, apresentando-os como possibilidades sem afirmar quais terão maior ou menor chance de ocorrer; em consequência, é difícil para o usuário, especialmente o elaborador de políticas públicas, decidir o que fazer. Além disso, parece costume, como se nota em diversos trabalhos, que o número de cenários seja pequeno (por volta de quatro ou cinco), o que não reflete bem a grande possibilidade de rumos que o futuro pode tomar. Ademais, às vezes, desenham-se estes cenários de modo que um deles concentre uma combinação de dificuldades e fatores desfavoráveis, enquanto outro combine tudo o que é favorável, o que também é um quadro simplista de como a realidade evolui.

Ressalte-se também que, com certa frequência, esses cenários, no conjunto, costumam embutir todas as alternativas lógicas de uma situação ou evento (por exemplo: em um, o governo tem pouco ou nenhum apoio político; em outro, tem apoio médio; e, em outro, tem apoio vigoroso); por isso, quando as autoavaliações posteriores dos elaboradores de cenários declaram que um dos cenários aproximou-se bastante de como de fato as coisas se passaram, isto não deve ser tomado como indicativo irrefutável de que a técnica tenha sido bem utilizada ou bem-sucedida.

Também é pouco confortante ouvir deles, como justificativa para o alegado sucesso da técnica, que, do grupo de cenários propostos, o futuro se concretizou combinando eventos de um e de outro cenário.

Este fundamento só poderia ser considerado sólido caso se houvesse antecipadamente desenhado um cenário em que estas combinações estavam explícitas.

4. Na medida do possível, o plano deve incorporar probabilidades e análise dos riscos associadas às trajetórias possíveis, aprendendo com a nova disciplina de análise de risco (*risk analysis*). Diferentemente de certos trabalhos prospectivos apresentando cenários, não se deve basear simplesmente em um feixe de alternativas do que pode acontecer, todos simplesmente vistos como possíveis ou prováveis, em que pese a incerteza sobre qual deles vai se realizar. Conforme lembra Matus, o plano deve incluir medidas contingentes para enfrentar situações de desastres e grandes acidentes.
5. O plano é documento multidisciplinar, que precisa ser o resultado do trabalho conjunto de uma equipe igualmente multidisciplinar.

No processo de desenvolvimento, há bastante interdependência e complementaridade entre as ações que precisam ser tomadas. O aumento da produtividade em um ramo industrial depende de melhores condições de saúde pública na cidade de onde os empregados vêm, assim como de que estes empregados tenham tido maior oportunidade de acesso à escola. Por sua vez, o crescimento industrial, aumentando a arrecadação do município, pode permitir que a prefeitura gaste mais em saúde pública e em educação.

Não há novidade em chamar a atenção para as interligações, porque a cultura moderna assimilou o economicismo – a visão de que os fenômenos políticos, institucionais, culturais e sociais em geral são determinados pelos fenômenos econômicos –, bem como o determinismo, segundo o qual tudo é determinado inteiramente por certos elementos cruciais. A tendência de muitos cientistas sociais, sobretudo economistas, é entender o dinamismo de uma sociedade como tendo quase inteiramente uma direção de determinação, aquela dos fenômenos econômicos em relação aos demais.

No entanto, a equipe multidisciplinar é necessária, porque há, igualmente, fenômenos econômicos que são determinados pelos demais e, sobretudo, porque há considerável grau de autonomia entre fenômenos dos diferentes níveis, o econômico, o político, o institucional, o cultural, o social. O determinismo e o economicismo são filosofias pobres para se compreender a complexa realidade humana e a tortuosa e vastamente diversificada experiência histórica.

Assim, algumas mudanças culturais, sociais ou políticas não resultam de mudanças econômicas. Portanto, o plano não pode se ater a medidas econômicas nem colocar medidas políticas e sociais como parcela menor e

subordinada. O plano precisa de uma combinação de medidas em vários campos da atividade humana ou campos das políticas públicas, com base em ensinamentos de múltiplas disciplinas hospedadas em pé de igualdade.

Em particular, o diagnóstico, parte inicial do documento do plano que oferece uma visão panorâmica e abrangente do país e que orienta as atividades e ações elencadas nos capítulos seguintes, não deve ser apenas econômico, mas também social e político.

Por exemplo, deve-se fazer um quadro e uma análise da estrutura de poder na sociedade. Com frequência, camadas sociais ou seus representantes aferram-se a instituições desatualizadas, prejudiciais ao desenvolvimento; às vezes, adquirem o controle de cargos públicos e de formas de distribuição de verbas públicas. Com certos procedimentos de ação política – por exemplo, em editoriais, colunas ou entrevistas na mídia –, grupos de interesse pressionam o governo federal, visando dele extrair recursos (digamos, divulgando alegações de que certo estado da Federação recebe tratamento imerecido da presente administração, referindo-se ao estado onde se localiza o grupo de interesse).

Nos grandes planos do passado, nota-se insuficiente consideração das mudanças estruturais – na distribuição da população por faixas etárias e por localidades; na composição setorial e de ramos do produto e do emprego; na distribuição urbana-rural; na distribuição regional; na composição da indústria, que vai da tradicional para a mais sofisticada tecnicamente; na distribuição de renda entre classes e entre localidades. Estas informações são importantes para prever e planejar as diferentes necessidades educacionais, de saúde, de transporte etc. Surpreendentemente, planos do passado omitiram-se até mesmo quanto à distribuição locacional da população.

6. O plano deve incorporar cronogramas e informações de escalonamento no tempo das tarefas e ações previstas. Elas praticamente inexistem nos grandes planos do passado, em que, com algumas exceções, todo o futuro contemplado no documento é visto como um período só, sem etapas.
7. Um plano deve ser formado de projetos (por exemplo, construção de uma fábrica de motores de avião); de macroprojetos (por exemplo, instalação de um distrito industrial de materiais elaborados, peças e componentes de motores de avião); de programas microrregionais (por exemplo, provimento de estradas, terminal rodoviário, escolas, cursos de mecânica, centro de saúde especializado em acidentes de fábrica, fornecimento de energia elétrica ao distrito industrial, conjunto habitacional para empregados deste distrito, serviços de telefonia ao município) que tornam apto o município a viabilizar o funcionamento do distrito

industrial em sua área; e de programas mesorregionais (provimento de ligação a tronco nacional de transportes, de ligação a tronco nacional de comunicações, instalação de agências de órgãos públicos) que viabilizem a integração da microrregião à economia nacional e a manutenção de seu impulso de expansão econômica.

Esquema semelhante deve organizar uma hierarquia de ações em projetos de atividades e em programas de atividades de vários níveis de abrangência setorial e locacional.

Em contraste, os grandes planos do passado, em boa parte, são formados por declarações de intenções (objetivos amplos e vagos), não de propostas de ações públicas. Documentos mais recentes, planos de governo, tendem a conter mais detalhes e a mostrar com maior concretude as partes mais “duras” do plano (investimentos em infraestrutura e seleção de prioridades tecnológicas); porém, ainda são substancialmente compilações organizadas de bons propósitos.

8. Deve haver integração entre políticas setoriais e regionais; ou seja, elas devem ser formuladas de acordo com suas ligações com as demais.

Frequentemente, ao se examinar a exposição de tais políticas nos documentos dos planos tradicionais, verifica-se que estão apenas justapostas em um mesmo documento, em um capítulo ao lado do outro, sem que seja evidenciado o impacto que uma provoca sobre a outra.

Por exemplo, as projeções de população são utilizadas para se calcular renda *per capita* e número de empregos, contudo não levam em conta que grandes investimentos alteram a composição regional e local da população, nem que estas alterações modificam o perfil da demanda e da estrutura produtiva, tanto setorialmente como regionalmente; portanto, não consideram a necessidade de medidas relativas a cidades, a apoio social, a necessidades de escolas e de saúde pública, e assim por diante.

Entre outros instrumentos, matrizes insumo-produto são importantes para obter coerência entre setores e entre regiões; mas deve-se ter o cuidado de não se tomar os coeficientes como constantes no tempo nem como escalares únicos em um dado período.

9. Deve haver espacialização das políticas setoriais e regionais; ou seja, elas devem ser formuladas de acordo com suas associações a pontos da configuração do espaço brasileiro. A espacialização da produção e da distribuição a mercados mostra onde as atividades estão localizadas; que tipos de recursos, atividades (seus setores, ramos e linhas de bens) e agentes socioeconômicos estão vinculados a cada lugar; os fluxos de bens e serviços,

por origem e destino; as formas e graus de movimentação de produtos enviados e recebidos. Em particular, deve-se considerar a localização das atividades dos órgãos de Estado. Nos planos passados, foram usados poucos dados de interconexões setoriais e locais (inclusive regionais) das atividades produtivas e comerciais.

Deve-se identificar polos, com a finalidade de neles instalar ou expandir atividades, instituições e investimentos que criem um clima favorável à atividade econômica e que facilitem a interligação entre as empresas, aproveitando-se estas de economias de aglomeração e economias de rede. Os polos devem ser organizados em uma hierarquia segundo níveis de importância.

Sobretudo, deve-se considerar o espaço dinamicamente, estudando como se modificam as localizações ao longo do tempo.

10. Etapa preliminar e essencial é que se tenha um banco de dados de *estudos de oportunidades de investimento*, pois o plano precisa se basear em um número grande desses estudos. Ademais, é preciso que os estudos selecionados cubram todas as principais microrregiões e setores do país.

Por essa razão, faz-se necessário padronizar o documento para esse tipo de estudo – com formato simples, curto e prático –, para, em seguida, em uma campanha específica, distribuí-lo por secretarias estaduais e municipais de planejamento, secretarias de indústrias e outros órgãos aptos, de todos os estados e da maioria dos municípios. Para viabilizar uma campanha assim, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) parecem ser os órgãos mais indicados.

Por meio dos estudos de oportunidades de investimento, junto a outras informações retiradas do sistema estatístico nacional, é possível montar matrizes de interdependências setoriais. Semelhantes a matrizes de insumo-produto, elas não são suscetíveis a operações matemáticas típicas destas, por terem muitas células incompletas (vazias) e muitas células preenchidas com informações ordinais ou mesmo categóricas (qualitativas). Ainda que incompletas e parciais, auxiliam a tarefa de encontrar os ramos-chave na cadeia produtiva, os que têm forte impacto de encadeamento para frente e para trás.

11. O plano, assim como o desenho de qualquer das diversas políticas públicas, necessita de indicadores e estatísticas para o desenvolvimento; não há planejamento adequado sem informações abundantes e confiáveis a digirir previamente.

Portanto, outra etapa preliminar e essencial à confecção do plano é construir e revisar levantamentos de estatísticas e indicadores; descentralizá-los, espalhando estes levantamentos pelas diversas esferas e níveis de governo e pelo maior número possível de microrregiões ou municípios; uniformizar sua qualidade, evitando impactos da precariedade de levantamentos atuais (dados de crime, por exemplo) e da qualidade das administrações e servidores em certos órgãos.

São necessários dados não só de valores e montantes de produção de bens e serviços, sobretudo por microrregiões e municípios, mas também de saúde (frequência de sintomas, doenças, duração e tipos de tratamento), educação (indicadores de aprendizado e de qualidade do ensino), infraestrutura, condições econômicas (número de estabelecimentos bancários, comerciais, industriais, hotéis e pensões) e justiça (número de processos, páginas de processos, duração dos processos).

12. O plano precisa conter sistema de monitoramento de problemas, de execução como um todo e de prestação de contas. As responsabilidades por operações, atividades e programas devem estar especificadas, sendo assinaladas a órgãos do governo e também a pessoas.

A administração e o controle da execução devem estar associados a revisões anuais, para acomodar mudanças imprevistas e devidos ajustes de rumos.

13. A elaboração do plano depende da contribuição de centros de pesquisa que façam inúmeros relatórios sobre os tópicos abordados, sugerindo formas e mecanismos de enfrentar os problemas a serem tratados nas diversas seções do plano. Assim, outra etapa preliminar e preparatória é fortalecer uma rede de pesquisa multidisciplinar, congregando universidades, institutos e centros de pesquisa do país, para que possam servir de provedores de análises, propostas e avaliações.

Da formulação até a aprovação formal, o plano deve passar por várias etapas. No entanto, por mais competente e diversificada que seja a equipe do órgão responsável, não é possível abraçar todo o conhecimento existente e relevante sobre os temas tratados, assim como não é possível ter segurança de que se fez seleção apropriada do conhecimento disponível.

Por isso, as diversas partes do documento (políticas públicas específicas, propostas de atividades, medidas e ações de governo) devem ser discutidas com consultores de fora do órgão responsável, com membros de institutos e centros de pesquisa, bem como servidores de ministérios e departamentos de governo. A realização de seminários e encontros é outra forma de obter comentários e sugestões, de modo a avaliar criticamente e aperfeiçoar as propostas do documento. Naturalmente, versões

sucessivas do documento inteiro também devem ser submetidas à apreciação de consultores e a comentários em encontros e seminários.

14. O plano precisa ser antecipado pelo planejamento de sua própria viabilização política. Precisa obter razoável aprovação ou simpatia de parcelas dos segmentos da sociedade que influenciam a opinião pública e o debate político. Há necessidade de mobilizar apoio político de segmentos da população, de políticos e governantes, associações de classe, líderes regionais e locais.

Nisso difere de um plano de governo, que reflete as visões dos grupos que já ascenderam aos mais altos cargos da nação sobre como pretendem governar. Uma política de desenvolvimento pretende orientar sucessivas administrações, pretende influenciá-las a fazer suas opções dentro de um rumo de longo prazo. Um plano de governo é adotado porque os que o propõem estão no poder, querendo e podendo executá-lo; uma política de desenvolvimento é adotada porque adquire na nação simpatia e prestígio suficiente, obtendo apoio de parcelas ponderáveis de diferentes segmentos sociais, associações e partidos.

O plano deve ser objeto de rodadas de discussão coletiva, no Congresso, em órgãos do Executivo e do Judiciário, nos partidos, nas associações de classe, nos sindicatos e na mídia como forma de pôr à prova sua capacidade de refletir: *i*) aspirações coletivas da sociedade, a autoimagem do país; e *ii*) a solidez dos procedimentos técnicos adotados na construção do plano. O debate deve proceder em todas as instâncias da sociedade interessadas em fazer propostas de ações públicas, corrigi-las e sugerir acréscimos. A orientação que deve prevalecer é que se atente para as diferenças entre propostas visando interesses coletivos e propostas que visem ao autobenefício de grupos setoriais ou locais – ou seja, redistribuição de renda para o próprio grupo sem contribuir com aumento de bens e serviços para o país (*rent-seeking*).

15. Não se deve esquecer que, ao entrar em operação, o plano deve ter o suporte prévio de amplo debate e da busca de consenso entre as diferentes esferas e níveis de governo que nele participam. Muita coisa na operação do plano depende do estabelecimento de acordos de cooperação entre entes federativos para, digamos, uniformização de procedimentos, tanto de coleta e de processamento de dados, como de ação, seja em projetos de interesse comum, seja em formas de melhorar o clima para investimentos, seja em formas de apoio mútuo à implementação do plano.

Um plano de longo prazo tem o papel de uma orientação geral ou mesmo de uma restrição sobre as atividades dos governos, sobretudo do

governo federal. Ainda que vistas como orientação, as diretrizes do plano precisam ser seguidas em um razoável número de vezes na sequência de períodos de tempo administrativos –, do contrário, o plano não existiria efetivamente, sendo somente um documento ficcional ou de aparência.

Por conseguinte, uma atividade que precisa ser estudada, planejada, precisa obter suficiente apoio político para que o plano cumpra seu papel de nortear as ações dos governantes. Mas, como conciliar a existência de orientação geral e de restrições às ações de governo com os interesses partidários e pessoais dos governantes que se mantêm no poder e em volta do poder? Por causa destes interesses, os governantes preferem eventos e ações que se originem no seu período administrativo e deem resultados dentro de um período administrativo.

Há necessidade de dispositivos institucionais que incentivem os governadores e prefeitos a levar mais em conta interesses regionais e nacionais do que quase somente interesses do estado ou do município. Para isso, é preciso repensar as formas de atuação dos órgãos regionais, dos departamentos dos órgãos federais localizados nos estados, dos fundos de participação de estados e de municípios, bem como das verbas federais transferidas a instâncias federais por conta de programas de interesse do governo federal. Estes são alguns dos instrumentos com os quais o governo federal pode influenciar estados e municípios para que sigam linhas de interesses nacionais, sem que se quebre a autonomia política e administrativa estadual e municipal.

Pelo que se depreende de experiências passadas, é importante assegurar que as direções dos departamentos dos órgãos federais localizados nos estados não fiquem sob a responsabilidade de representantes de interesses socioeconômicos e políticos locais. É claro que os dirigentes terão que negociar com os líderes locais para consecução dos objetivos dos órgãos; mas estarão em posições de força política para negociar, em virtude de sua independência de ligações locais.

Naturalmente, como as direções dos departamentos dos órgãos federais localizados nos estados são escolhidas como parte da barganha política na composição partidária das administrações federais, há necessidade de criar critérios e restrições sobre estas indicações partidárias. A dificuldade aqui é de desenhar e viabilizar aperfeiçoamentos nos mecanismos da democracia. Não há dúvida de que pensar no país a longo prazo requer também projetar aperfeiçoamentos na democracia; a julgar pela experiência histórica, quer se os projetem ou não, é pouco provável que os mecanismos permaneçam tal como estão agora ao longo de décadas. Sendo assim, é melhor se prevenir em relação às mudanças, estudando

cuidadosamente as necessidades como já aparecem hoje, do que se entregar a mudanças apressadas por crises súbitas.

16. Devem-se introduzir diversos subplanos setoriais, que não existiam nos planos tradicionais ou que apareciam apenas nominalmente – sendo tratados quase somente com enunciados de intenções (objetivos amplos e vagos), sem propostas de ações públicas. São campos setoriais insuficientemente tratados, ou inexistentes: ciência e tecnologia; meio ambiente; pobreza e desigualdade de renda; desigualdades sociais; bem-estar social; relações com o exterior; defesa.

Em geral, nos grandes planos do passado, mesmo certos campos tradicionais, como tecnologia, eram insuficientemente tratados; mencionavam-se verbas globais para os devidos órgãos (CNPq, por exemplo), sem que fossem definidas as prioridades de ramos de tecnologia, a previsão de etapas e os resultados a alcançar nesta área, além da não especificação de projetos (nas poucas exceções neste tratamento omissivo, encontram-se energia nuclear e álcool). Na época, apesar de assertivas sobre a importância da tecnologia, as políticas de crescimento davam excessiva ênfase à formação de capital como determinante, em detrimento da tecnologia.

Por seu pioneirismo e pelas circunstâncias de crise em que foi montado, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social é compreensivelmente mais modesto do que os posteriores. Não contempla uma política de financiamento de investimento, embora tenha uma política de crédito agrícola (BRASIL, 1962, p. 163-165). Tampouco contempla políticas de população, de habitação, de cidades, de meio ambiente, de trabalho, nem de previdência social.

Curiosamente, na seção Correção dos desequilíbrios regionais (BRASIL, 1962, p. 81-87), a política regional para o Nordeste – o “plano específico para essa região”, p. 87) – é mencionada apenas como estando fora do Plano Trienal. A seção se limita ao diagnóstico e a “diretrizes gerais” qualitativas, sem metas ou ações para o futuro. Não há, para a região, uma projeção correspondente à existente projeção dos investimentos para o país, sendo esta apresentada apenas por setor (p. 52). No que se refere a dados quantitativos para o futuro, o nome da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) aparece somente em um quadro de gastos governamentais com pesquisa e fomento da agricultura, em outra seção (p. 163).

A ciência também é uma área omitida no Plano Trienal, de João Goulart. No pouco que trata da tecnologia, menciona a implantação de uma indústria nuclear no país, sendo, com frequência, citadas pesquisas, tec-

nologia, ou termos derivados, e formação de especialistas neste campo (BRASIL, 1962, p. 116-117, *passim*). Uma seção sobre órgãos federais de pesquisa agrícola (p. 163-165) não especifica prioridades nem diz sobre o que estas pesquisas são feitas.

Apesar de sua concisão, o Plano Trienal deu um passo à frente na experiência brasileira de planejamento. Por isso, serviu de inspiração ou modelo para o Plano de Ação Econômica do governo de 1964.

Diferentemente dos planos anteriores, o II Plano Nacional de Desenvolvimento cita ramos prioritários em tecnologia: energia nuclear, atividades espaciais e indústria aeronáutica, recursos do mar, formas não convencionais de energia, produção de máquinas e equipamentos e de insumos básicos (metalúrgicos, metálicos, não metálicos, químicos, petroquímicos, farmacêuticos, cimento, papel e celulose). Contudo, dá poucos detalhes sobre como estas prioridades se concretizariam em termos de ações públicas.

No caso da ciência, os planos tradicionais nem sequer estabelecem prioridades de campos de pesquisa. Todavia, o documento de um futuro plano de desenvolvimento deve dedicar considerável espaço à ciência e à tecnologia, bem como à pesquisa de recursos minerais. Há necessidade de levantamentos cartográficos, aerofotogramétricos e estudos geológicos em geral, bem como geográficos. Para estimular o setor privado a investir, é importante divulgar informações sobre a superfície territorial brasileira, planícies, serras e montanhas, vales, matas e florestas, rios, lagos e costas.

O tema meio ambiente aparece no II Plano Nacional de Desenvolvimento, no capítulo IX (Desenvolvimento urbano: controle da poluição e preservação do meio ambiente). Contudo, limita-se praticamente a objetivos gerais e imprecisos, como combater a poluição e preservar os recursos naturais do país.

Os grandes planos do passado já incluíam nos objetivos a disseminação do progresso econômico por todas as classes de renda e regiões e a transformação social. Reconheciam que desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, mas também melhoria política e social, combate à pobreza, melhor distribuição de renda. Contudo, em termos de ações no campo social, as tradicionais preocupações eram com educação e mão de obra, saúde e saneamento, habitação, trabalho e previdência social. Uma ilustração é o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: Diagnóstico Preliminar, de 1966, que tem oito volumes, em 12 tomos. O volume 5 intitula-se Desenvolvimento Social e está dividido em dois tomos. O tomo 1 intitula-se Saúde e Saneamento, e o tomo 2, Previdência Social. O volume 6, em um único tomo, intitula-se Desenvolvimento Social: educação.

Um futuro plano poderia, em um capítulo sobre pobreza e desigualdade de renda, distinguir medidas econômicas. E, em dois outros capítulos, tratar de ações institucionais e sociais. Um trataria das desigualdades sociais, abordando políticas relativas à condição social das mulheres, a diferenças de origem racial, regional, nacional ou étnica, de camada social, de religião, de orientação sexual, bem como relativas à infância, à juventude, aos idosos e aos deficientes físicos. Outro trataria do bem-estar social. Nele entrariam medidas relativas a condições de trabalho, risco de acidentes, crime e violência, qualidade de serviços – tais como os da polícia, das ouvidorias, do aparato de justiça, dos postos do INSS e dos hospitais, dos ônibus, dos aeroportos, de águas e esgotos, limpeza pública –, e condições de conforto dos espaços públicos, como ruas e praças. E, ainda, das concessões como as de telefones, eletricidade e transportes públicos, além da fiscalização de serviços públicos, proteção ao consumidor, desburocratização.

O capítulo de relações com o exterior diz respeito à inserção internacional do país e a cooperação com outros países. Nele, não devem entrar apenas os tópicos de fluxos totais de comércio e de capitais, mas também os elos culturais e institucionais entre o Brasil e outros países, a troca de tecnologia e a penetração de empresas brasileiras no exterior, para que se tenha uma ideia de até que ponto integrar o desenvolvimento de dois países em parceria, bem como até que ponto uma aliança para atuação conjunta nos fóruns internacionais pode auxiliar este desenvolvimento. A este respeito, deve levar em conta a trajetória futura de evolução dos conflitos e alianças entre países ou regiões do planeta, os mercados mundiais de recursos naturais e de mercadorias, os papéis das instituições multilaterais internacionais.

É óbvio que acordos e outros arranjos de cooperação entre o Brasil e outros países podem reduzir o campo de opções de certas políticas internas, ao mesmo tempo em que o ampliam em outras, e isto deve ser levado em conta na formulação das demais políticas. Outro aspecto importante é que formas de cooperação (Mercosul, por exemplo) podem criar mercado complementar ao mercado interno do Brasil e dos países envolvidos, sendo, assim, uma maneira adicional de se obter os benefícios da ampliação do mercado interno.

Os grandes planos do passado exploraram pouco a capacidade de o planejamento da defesa interagir com as demais políticas públicas. Além de equipamentos e treinamento militar, interessam também à defesa a disposição territorial da infraestrutura de vias de transportes e vias de

comunicações, bem como dos suprimentos de energia; a localização de recursos naturais; a distribuição da população pelo país; certas características das áreas metropolitanas; sem falar da capacidade industrial do país e dos seus programas de absorção e criação de tecnologia.

17. A viabilidade do plano depende de cuidadoso planejamento do financiamento de longo prazo.

Duas questões estão inter-relacionadas: como aumentar a taxa de poupança da economia brasileira e como ampliar a oferta de financiamento de longo prazo, ainda hoje quase limitada ao BNDES e ao influxo de capitais externos diretos.

No início dos anos 1970, havia dois grupos de instituições financeiras dedicadas a esse tipo de financiamento, os bancos de investimento e os bancos de desenvolvimento. Ambos cobriam empréstimos oferecidos com captações em depósitos a prazo fixo (depósitos de prazo mais longo, mínimo de 180 dias), com tomada de empréstimos no exterior e com repasses de linhas de financiamentos do BNDES. Os primeiros, que eram instituições privadas, davam ênfase a empréstimos à empresa privada e, na captação externa, a financiadores privados. Entre os segundos, que eram instituições pertencentes a esferas de governo (sobretudo estados, mas também bancos regionais), sobressaíam-se financiamento a obras públicas, como saneamento ou eletrificação, e, na captação externa, acesso a instituições multilaterais ou governamentais.

No final da década, aquelas instituições começaram a desaparecer em consequência da combinação de inflação cada vez mais alta, mutilação do instituto de correção monetária e crise no balanço de pagamentos. Os dois primeiros fatores empurraram os poupadores assustados para aplicações financeiras de prazo curto, e o segundo inviabilizou a tomada de empréstimos externos, ao elevar muito os riscos de grande desvalorização cambial, de calote ou suspensão de pagamentos ao exterior.

Bancos de desenvolvimento foram sabotados por governos estaduais que os transformaram em financiadores das suas despesas e de suas dívidas. Posteriormente, as dificuldades financeiras dos estados levaram-nos a entregar seus bancos ao Banco Central, como parte de pacotes de saneamento financeiro arrançados com o governo federal, após o fim da grande aceleração inflacionária dos anos 1970 a 1990. Agências daqueles bancos foram fechadas ou adquiridas por bancos privados (que são predominantemente bancos comerciais).

Nas últimas décadas, o sistema financeiro brasileiro ampliou-se e diversificou-se, modernizando-se com emprego intensivo da informática, bem como montando departamentos econômicos e técnicos com equipes de profissionais de boa formação. O conhecimento de finanças e de economia hoje é mais sofisticado e mais espalhado do que o que possuíam os funcionários das instituições financeiras há poucas décadas. Nestas circunstâncias, existe a oportunidade de se tentar mais uma vez, possivelmente com melhor chance de sucesso, a criação de mecanismos ou instituições financeiras privadas de financiamento de longo prazo, de modo a complementar a atuação do BNDES.

Talvez alguns desses mecanismos possam ser os mesmos dos anos 1960, tais como a obtenção de empréstimos externos (agora, acoplados a seguros e outras formas de proteção contra riscos inerentes a transações com o exterior), o lançamento de títulos de longo prazo destinados ao poupador interno (protegidos do risco inflacionário com garantia de indexação e da iliquidez com um mercado secundário em bolsa de valores) e os repasses de linhas de empréstimos do BNDES.

4 INSTITUIÇÕES: LEMBRADAS, ESQUECIDAS E DEPOIS RELEMBRADAS

Referindo-se a um país, a expressão *desenvolvimento econômico* é bastante antiga na literatura econômica, sobretudo em livros de história econômica. Por exemplo, no início do século XX, ela aparece em títulos como *The German Great Banks and their Concentration in Connection with the Economic Development of Germany*, de J. Riesser (1911); *The Economic Development of Modern Europe*, de Frederic Ogg (1917); *An Outline of the Economic Development of the United States*, de Edward Earle (1921); *The Economic Development of France and Germany 1815-1914*, de J. Clapham (1921); *The Economic Development of the United States*, de Isaac Lippincott (1922), entre outros. O ponto importante é que vários livros da época, com títulos semelhantes, não se limitam a narrar mudanças econômicas e tecnológicas, abordando também mudanças sociais, institucionais e culturais. Ainda mais frequentemente, estas mudanças eram tema central de livros que levam a palavra *progresso* nos títulos.

De qualquer forma, na literatura de história econômica, as instituições sempre foram objeto de interesse. O exemplo mais elementar é dado quando quem inicia seus estudos de história econômica dos últimos dois séculos depara-se com narrações de mudanças das instituições medievais do feudalismo para as instituições modernas do capitalismo. Por um lado, consideram-se os papéis do senhor feudal, do servo da terra, das relações de poder entre nobres e reis, das corporações de artesãos; por outro, o nascimento e a crescente importância da contabilidade,

dos bancos, companhias de seguros, bolsas de valores, dos contratos, dos títulos de propriedade e de crédito e da taxaço estabelecida em leis (em vez da taxaço conforme caprichos do soberano).

Em um fenômeno algo curioso, embora não inédito na história intelectual, a atenção às instituições e às transformações sociais perdeu espaço entre economistas para, recentemente, em uma reviravolta, aparecer em grande número de livros e artigos. Tudo indica que a perda de espaço resultou do nascimento e da expansão do campo de estudos sobre crescimento econômico – paralelamente ao rápido progresso na construção de teorias dentro da disciplina econômica –, e que a renovação do interesse está associada a dificuldades empíricas apresentadas pelas principais teorias do crescimento desenvolvidas desde os anos 1950.

As teorias do crescimento econômico surgiram depois da revolução keynesiana na disciplina econômica. Naturalmente, no início, elas diziam respeito ao fenômeno da acumulação de capital, enfatizando a relação entre poupança e investimento, bem como entre acumulação de capital e emprego de mão de obra. Todavia, em princípio dos anos 1950, dificilmente um profissional maduro diria que estas teorias seriam suficientes para explicar todas as principais facetas do desenvolvimento econômico.

Ilustração disso é o influente livro *The Theory of Economic Growth*, de 1955, assinado por William Arthur Lewis (lançado em português, em 1960, sob o título *A teoria do desenvolvimento econômico*). Este texto atribui considerável importância às instituições e à cultura. Outro exemplo é a segunda edição, de 1965, do livro de Charles Kindleberger, *Economic Development*, que dedica seu segundo capítulo a aspectos institucionais e culturais. Provavelmente, os economistas da época interessados em desenvolvimento ouviriam de seus mestres que deveriam estudar também história econômica de diversos países e, na medida do possível, envolver-se com história das civilizações e com antropologia econômica.

Entre outros economistas dos anos 1950 e 1960, Everett E. Hagen, Walt W. Rostow e Irma Adelman procuraram levar em conta o fato de que o desenvolvimento econômico é condicionado por certos aspectos sociais e culturais. A atenção a aspectos sociais, institucionais e culturais manteve-se como uma característica geral dos livros sobre desenvolvimento (de Michael Todaro, por exemplo), enquanto, paralelamente, as teorias do crescimento buscavam explicar a trajetória do crescimento de longo prazo de um país em função de variáveis exclusivamente macroeconômicas.

Contudo, é natural que o grande progresso teórico ocorrido na disciplina econômica desde os anos 1950 tenha levado os economistas a depositar grandes esperanças nas teorias em formação, sobretudo devido ao grande aperfeiçoamento matemático e lógico delas.

Como resultado, os livros e os cursos de economia começaram a se concentrar nessas teorias, ao mesmo tempo que a formação do economista passou a dar grande ênfase a sua preparação teórica. Tratou-se com o relapso o ensino da história econômica e da geografia; não só praticamente se abandonou o ensino de instituições legais e políticas, como até mesmo o de instituições econômicas. Isto ocorreu, sobretudo, nas escolas dedicadas à economia convencional ou “corrente principal”. Inverteu-se inteiramente a ênfase que se originava, até os anos 1950, das escolas de economia dominadas por professores formados em direito, na tradição francesa, escolas que rapidamente desapareceram.

A importância quase exclusiva dada à teoria econômica, em uma formação profissional marcada por expectativas ambiciosas com relação ao papel das teorias, ajudou a espalhar a impressão de que as transformações econômicas, sociais e políticas que caracterizam a trajetória de uma sociedade ao longo do tempo seriam meras consequências dos mecanismos de crescimento econômico. Ou seja, a visão filosófica da sociedade que os economistas tenderam a abraçar era fundamentalmente economicista. Por um lado, isto não era de surpreender, pois apegava a vaidade profissional, ao valorizar os conhecimentos específicos; mas, por outro, sim, era surpreendente, pois o economicismo é um vício comum entre marxistas, por ser uma das possíveis e mais simples interpretações de certas afirmações de Marx, enquanto as escolas dedicadas à economia convencional ou “corrente principal”, em verdade, nada tinham a ver com Marx. De qualquer forma, em princípio, as teorias poderiam ter acertado; contudo, para frustração dos economistas, aquelas ambições não se concretizaram até agora.

Cabe notar que os trabalhos econômicos com ênfase histórica, característicos dos estudos de países nos anos anteriores a 1940 ou 1950, bem como os livros de história econômica, davam grande atenção às inovações técnicas que tinham modificado radicalmente os processos de produção na Europa desde meados do século XVIII. Todavia, de modo semelhante às instituições, a tecnologia passou a despertar menos interesse, em virtude de não caber nas teorias da época, por causa da dificuldade de se representar as mudanças tecnológicas em um modelo matemático. Sem dúvida, compreensivelmente, esperava-se que o impacto da tecnologia no sistema econômico pudesse ser indicado indiretamente pelo montante de bens de capital acumulado.

No entanto, durante o processo de exame empírico das teorias do crescimento, quando se constataram as primeiras discrepâncias entre implicações teóricas e dados empíricos, a reação foi lembrar a importância da tecnologia. Alguns trabalhos que tentaram medir o crescimento econômico e a produtividade na economia americana, entre eles Abramovitz (1956), culminaram no artigo de Solow (1957). Este decompôs as variações a longo prazo do PIB *per capita* entre mudanças devidas ao capital *per capita* e variações devidas a “mudanças técnicas”. Solow concluiu que, nos Estados

Unidos, em um período de 40 anos (de 1909 a 1949), o produto por pessoa/hora dobrou, atribuindo 12% do aumento ao crescimento do capital por pessoa/hora e 87% à “mudança técnica” (SOLOW, 1957, p. 320).

O papel que a constante multiplicativa representa na teoria de Solow, de aumentar o montante de produto para dadas quantidades de capital e de mão de obra, não diferencia o impacto da tecnologia da atuação de diversos outros fatores. Consciente disso desde o início, ele deixou claro que, pela expressão “mudanças técnicas”, entendia quaisquer mudanças que fossem representáveis por deslocamentos na função de produção agregada, inclusive mudanças de qualificação da mão de obra (SOLOW, 1957, p. 312).

Em outras palavras, a constante representa todos os outros possíveis determinantes do produto, excetuando-se capital e trabalho. Por isso, a literatura posterior adotou a expressão “resíduo de Solow” para indicar esta diferença, pois, em princípio, nada na teoria do crescimento indica que represente impacto da tecnologia. Depois, passou-se a falar de produtividade total de fatores para designar o crescimento do produto que supera o crescimento dos estoques de fatores de produção.

Em anos posteriores, trabalhos empíricos com dados de diferentes países mostraram que as diferenças de produto *per capita* entre países devem-se muito mais a diferenças no resíduo de Solow do que a diferenças nas disponibilidades de capital e mão de obra. Também as diferenças de taxas de crescimento ao longo do tempo e entre países devem-se, em sua maior parte, à produtividade total de fatores, não à acumulação de fatores.

Todavia, é óbvio que grande parte desse crescimento não atribuído ao capital resulta de mudanças de tecnologia; sabe-se disso, não por causa da teoria de crescimento de Solow, que fracassa em representar algo que seja distintamente a atuação da tecnologia, mas porque a experiência histórica mostrou o impacto gigantesco das novas máquinas e técnicas nas economias europeias desde meados do século XVIII. Isto, e não sua teoria, justifica por que Solow tendeu imediatamente a explicar seu resíduo como indicando o impacto da tecnologia. Porém, mais ou menos na mesma época, Theodore Schultz chamava a atenção para o papel do capital humano, o que fez Solow ser mais prudente na interpretação do resíduo de suas regressões. Assim, admitiu-se prontamente que existiam outros mecanismos importantes para o crescimento econômico, além da acumulação de bens de capital, do crescimento populacional e da inovação técnica.

Relevante aqui, contudo, é que o artigo de Solow, por vias transversas, contribuiu para a redescoberta da importância da tecnologia; colocou dentro da discussão específica das teorias do crescimento econômico o que antes era típico dos trabalhos com material histórico: a menção à tecnologia e a consciência da deficiência de nosso conhecimento teórico a respeito dela.

Naturalmente, acontece com certa frequência entre economistas e cientistas sociais haver certo exagero na importância dada a um ou outro fenômeno. Em certos momentos, o impacto da tecnologia foi considerado como o único responsável pela fração de crescimento econômico que não é atribuída aos aumentos dos estoques de capital e de mão de obra. Este exagero ainda aparece recentemente em Easterly (2001, p. 47), que interpreta o artigo de Solow como mostrando que a mudança tecnológica seria a única possível fonte de crescimento a longo prazo. Easterly parece atribuir a maioria das diferenças de produto *per capita* entre países a diferenças tecnológicas (2001, p. 176).

Em suma, quando surgiram as dificuldades empíricas iniciais das teorias do crescimento, a primeira reação foi lembrar-se da tecnologia. Posteriormente, com a constatação de outras dificuldades, ocorreram, dos anos 1990 para cá, outras saudáveis redescobertas, relativas à importância das instituições e da cultura.

A teoria neoclássica do crescimento permite a seguinte visão da relação entre países avançados e países pobres ou subdesenvolvidos (LUCAS, 1990; EASTERLY, 2001): sendo os bens de capital escassos ou inexistentes nos países pobres, teriam eles alta produtividade marginal e alta taxa de retorno e, por isso, gerariam forte incentivo para crescimento econômico mais rápido nestes países do que nos países ricos. Logo, os países pobres cresceriam mais rapidamente que os países ricos, havendo uma tendência de convergência das rendas *per capita* entre países. Todavia, o fato é que as divergências de renda entre países pobres e ricos não diminuiu (EASTERLY, 2001, p. 56), embora tenham se reduzido um pouco antes dos anos 1980. Portanto, nem os empresários nacionais nem os capitalistas externos investiram o suficiente para aproveitar a suposta oportunidade de lucratividade alta e superior à dos países avançados.

Parece haver discrepância entre o que se espera a partir da teoria neoclássica do crescimento e a experiência de fracasso da ajuda internacional aos países subdesenvolvidos, o esgotamento do crescimento pela substituição de importações, o contraste entre os sucessos do Japão, da Coreia e de outros países asiáticos, e o pífio crescimento dos países latino-americanos e africanos. Ademais, a teoria diz pouco sobre crescimento, de modo que, no caso dos sucessos asiáticos, em nada ajuda a vencer uma importante dificuldade: distinguir os impactos e atribuí-los a políticas de atuação de mercados em contraposição às políticas de atuação do Estado, uma vez que ambos os tipos de política foram adotados.

Sendo assim, com o objetivo de explicar as diferenças de renda *per capita* entre países, desta vez olhando para elementos ignorados na função agregada de produção do modelo de Solow, uma parte dos pesquisadores recorreu a instituições como fator explicativo. Robert E. Hall e Charles I. Jones (1999), por exemplo, encontraram alta correlação entre qualidade das instituições e resíduo de Solow.

Entre vários outros nomes, destacam-se Daron Acemoglu, Simon Johnson, James A. Robinson, Dani Rodrik, Edward Glaeser, Janine Aron.

O artigo *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, de Acemoglu, Johnson e Robinson (2001), examina países que foram colônias europeias, associando diferenças de qualidade institucional a diferentes formas de colonização passada. Por isso, eles usam diferenças entre taxas de mortalidade dos antigos colonos nestes países como indicadores das diferenças de formas de colonização, supondo que os colonos preferiram se estabelecer, investir e produzir em países onde as ameaças de doenças eram menores e nelas instalar as instituições europeias. Nas áreas de mortalidade alta, eles não se estabeleciam; comportando-se de forma predadora, dedicavam-se a pilhar os recursos, explorar os moradores locais e rapidamente voltar à Europa.

No artigo seguinte, *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, Acemoglu, Johnson e Robinson (2002) constatam o fenômeno da existência de áreas que, antes da colonização, eram mais ricas que hoje. Eles mostram correlação negativa entre a renda destas áreas no presente e a densidade da população e o grau de urbanização no passado, tomando densidade da população e o grau de urbanização como indicadores de renda. Concluem que isso é forte evidência empírica contrária à explicação geográfica, pois o meio ambiente é o mesmo nas duas épocas de comparação destas áreas. Se a explicação geográfica fosse correta, no entender deles, as áreas prósperas no passado deveriam ser as mesmas de hoje.

Esses autores preferem a seguinte explicação para o que chamam de “inversão da sorte” (ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON, 2002). As áreas de maior concentração populacional e urbana tinham organização social complexa, que facilitava o controle pelos conquistadores; estes aproveitaram-se delas para atuação predatória nestas sociedades. Ou seja, aí os europeus instalaram instituições de empobrecimento, cujo impacto perdura até hoje. As áreas de baixa densidade populacional foram usadas para colonização e instalação de instituições trazidas da Europa, instituições que incentivavam a produção e o investimento.

Parte do debate sobre a importância das instituições para o desenvolvimento econômico aparece na forma de disputa intelectual com uma visão alternativa, a de que o ambiente físico ou natural (a “geografia”) dos países seria fator determinante das diferenças de renda entre eles. O mais conhecido proponente da hipótese geográfica é Jeffrey Sachs. Em texto para discussão publicado em 2003, *Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income*, Sachs conclui que o maior impacto sobre o crescimento econômico resulta, sobretudo, do ambiente, em vez das instituições (SACHS, 2003a). Isto não significa negar que as instituições tenham também impacto, mas apenas negar que sua importância seja tão grande que exclua o papel da natureza (SACHS, 2003b).

Trabalhos que empregam econometria para examinar efeitos do ambiente físico frequentemente utilizam como indicadores o clima, a existência de doenças de massa, o acesso ao mar, a distância da linha do equador. Sachs (2003a), por exemplo, utiliza em suas regressões uma medida da existência de malária, o índice *malaria ecology*, como variável representativa do clima e, por extensão, do meio natural. Sua conclusão é que, quanto mais o clima facilita a transmissão de malária, menor é a taxa de crescimento econômico.

Outro importante proponente é Jared Diamond. Possivelmente por não ser economista – e não estar amarrado às necessidades das técnicas econométricas –, apresenta uma visão mais ampla do impacto do ambiente. Seu livro de 1997, *Guns, Germs, and Steel*, utiliza, de forma fresca e com grande vigor, a hipótese geográfica. Infelizmente, contudo, não é claro o que ele traz de contribuição para a questão das diferenças de crescimento econômico entre países nos dois últimos séculos, pois o livro focaliza um processo a se desenrolar por milênios e a se ramificar entre continentes.

O interesse de Diamond é explicar as épocas de colonização de três continentes, a Eurásia, as Américas e a África, olhando para as diferenças de rumo na sua evolução. O autor considera importante o espalhamento do território da Europa no sentido leste-oeste, em contraste com a orientação norte-sul das Américas. Assim, procura mostrar que, no primeiro caso, a disposição territorial, que proporciona que o clima seja aproximadamente o mesmo ao longo do território, ajudou os primeiros colonizadores humanos; à medida que avançavam, estes empregavam técnicas de cultivo e de colonização que já possuíam, e até as aperfeiçoavam neste processo. Nas Américas, à medida que desciam de norte a sul, os colonizadores encontravam climas diferentes, o que lhes prejudicava o emprego das técnicas conhecidas. Diamond também chama a atenção para o fato de que a Europa e a Ásia tinham maior diversidade de plantas e de animais, sobretudo de animais domesticáveis.

Em outro artigo, *Disease and Development in Historical Perspective*, Acemoglu, Johnson e Robinson (2003) admitem a existência de impacto sobre o crescimento econômico de certas condições do ambiente físico, pois estas favorecem ou não a proliferação de doenças. Todavia, afirmam que o impacto principal é somente indireto, por meio das instituições existentes.

Um problema dos trabalhos empíricos é o de como medir as instituições, seus efeitos ou impactos. Muito da literatura sobre o assunto concentra-se em instituições do direito de propriedade e no “risco de expropriação”, que é, mais extensamente, o grau em que é possível se aproveitar de propriedades dos outros, contrariamente à vontade dos donos. Como medida deste risco, usam-se os pontos dados aos países no International Country Risk Guide (ICRG), um serviço do Private Risk Service Group, e no Business Environment Risk Intelligence (BERI), obtidos de pesquisas de campo, em geral de opiniões de especialistas. O ICRG,

por exemplo, tem questões sobre qualidade da burocracia, regime de lei, corrupção no governo, risco de expropriação e risco de repúdio de contratos com governo.

Às vezes são consideradas certas instituições políticas como o Judiciário e eleições, vistas como restrição sobre o Executivo. No caso do Judiciário, procura-se medir em que extensão é independente e em que extensão supervisiona a interpretação e a aplicação das leis. Em termos práticos, pode ser que se aborde a suprema corte em vez do Judiciário como um todo. Quanto às eleições, vê-se até que ponto legisladores são eleitos por quais proporções da população.

4.1 Amplitude da noção de instituição

Não surpreendentemente, por ser historiador econômico, Douglass North (1990) foi um dos primeiros a se destacar, nas últimas duas ou três décadas, pela preocupação com impacto das instituições no desenvolvimento econômico. Nesse meio tempo, surgiu a nova economia institucional, com os objetivos de, por um lado, explicar o impacto das instituições sobre as atividades econômicas, sobre escolhas e decisões econômicas, e, por outro, explicar o surgimento e a transformação de instituições como consequência de esforços para atender a necessidades econômicas.

Os enfoques são diferentes, mas há bastante em comum entre o novo e o velho institucionalismo quanto aos temas que abordam. Os velhos institucionalistas, na tradição de John Commons, também se concentram nos temas de lei, direitos de propriedade e organizações.

Uma questão inicial a se ter em mente no debate sobre instituições é como definir o termo, ou pelo menos como caracterizar aqueles entes sociais. O pioneiro Commons (1931) mostrava-se consciente da ambiguidade do termo “instituição”, ao mesmo tempo que o empregava para aludir tanto às organizações como aos costumes não formalizados.

No recente debate sobre a importância das instituições para explicar diferenças econômicas entre países, a influência de North aparece, na caracterização de instituições, quase sempre parafraseada ou abreviada por outros autores. Todavia, esta caracterização é muito abrangente: começa com a expressão metafórica “regras do jogo”, afirmando que as instituições são “as regras do jogo na sociedade”, e acrescenta que são “restrições inventadas pelos seres humanos” que “dão forma à interação humana”, que organizam os incentivos políticos, sociais e econômicos na interação humana (NORTH, 1990, p. 1).

Se levássemos a sério o que propõe North, seriam também instituições muitos dos mecanismos econômicos tradicionalmente estudados em economia. Por exemplo, a restrição orçamentária é uma regra do jogo da sociedade que dá forma à interação humana. O mesmo se pode dizer de firmas, unidades consumidoras (“famílias”), preços, mercados e processos de produção; todos estes entes ou fenômenos organizam os

incentivos econômicos na interação humana. Nesse caso, os livros de microeconomia já estariam há muito tempo estudando instituições, e não seria claro que novidade o novo campo de estudos estaria trazendo. Isto mostra a inadequação da definição de instituições proposta por North.

A conceituação de North não ajuda a traçar um campo de estudos que tenha um objeto ou uns poucos objetos bem delimitados, de mesma natureza. Particularmente prejudicial pode ser o fato de que, seguindo North, também se fala em “instituições informais”, referindo-se a valores, atitudes, crenças, tradições, convenções, hábitos, e trata-se delas como se tivessem a mesma natureza das instituições formais, como se operassem no mesmo nível de interação humana. Melhor seria distinguir entre instituições e cultura e admiti-las, ao menos por enquanto (até que estudos empíricos mostrem o contrário), como determinantes de diferentes naturezas.

Portanto, para maior clareza, distinguindo dois mecanismos sociais, é preferível caracterizar instituições como sendo organizações formais (pessoas jurídicas), normas legais e certos costumes centrais na vida da sociedade; incluir no âmbito das instituições as práticas sociais que são formalizadas (como casamento, associações como clubes e times esportivos), isto é, que são previstas e delimitadas em normas emitidas ou sancionadas pelo poder público.

Por conseguinte, como se entende neste trabalho, regularidades de comportamento aceitas ou mantidas de modo habitual por um grupo social, comunidade ou sociedade, não são instituições, a não ser que sejam regidas por normas em princípio fiscalizadas por autoridades constituídas. Assim, consideram-se elementos culturais, mas não institucionalizados, os costumes e atitudes sociais preservados por força de rotinas de convivência social – hábitos que geram confiança e boa reputação, hábitos que fazem a pessoa ser bem recebida, ser vista como aceitável ou normal.

É de se esperar que, na classificação de fenômenos empíricos, apareçam casos difíceis, nos quais não está claro, à primeira vista, se são instituições ou traços culturais de um país. Contudo, a distinção parece corrigir parte da ambiguidade presente na conceituação de North.

Cabe notar ainda que, frequentemente, usa-se o termo *cultura* com um sentido muito amplo, de modo a abarcar o de *instituições*, pois é comum se dizer que certas instituições fazem parte da cultura de um país. Todavia, a conotação formal da palavra instituição é também frequentemente percebida, tanto que se reconhece como aceitável afirmar que certos elementos da cultura não estão institucionalizados; que a eles se adere, e se os preserva, espontaneamente e informalmente. Sobretudo, certos traços de personalidade e certos comportamentos são comuns entre habitantes de um país, podendo-se dizer que fazem parte de sua cultura, sem que sejam instituições. Dizia-se que os britânicos são fleumáticos e que os brasileiros são cordiais (isto é, emocionais); parece mais claro classificar estas supostas diferenças entre os dois países como sendo de traços culturais.

Para melhor clareza da literatura técnica sobre fatores não econômicos que poderiam explicar diferenças de renda entre países, seria melhor que não se considerassem instituições como parte da cultura, preservando este termo para os traços culturais não formalizados. Dessa maneira, tornar-se-ia aceitável tentar explicar, como o fazem alguns, a origem ou permanência de certas instituições pela influência da cultura local. A distinção é importante, porque há diferentes mecanismos pelos quais se formam ou se destroem instituições, por um lado, e elementos culturais, por outro; para os últimos, por exemplo, a educação familiar das crianças é um mecanismo vital.

4.2 Instituições: a questão de especificá-las

Cabe fazer algumas considerações a respeito dos trabalhos econométricos que procuram mostrar a importância das instituições como fator determinante das diferenças de renda entre países. Em primeiro lugar, alguns destes trabalhos, ao menos em certas passagens, também se apresentam como buscando “a chave” ou a “influência primária” sobre a prosperidade de uma sociedade, se seria a geografia ou as instituições. No entanto, é improvável que somente um dos fatores, sobretudo se delimitados tão amplamente, possa ser dominante.

A melhor lição da literatura sobre crescimento é que não existe um só instrumento que seja a chave única ou principal. Não se constata, digamos, que algum país tenha tido enorme crescimento da renda *per capita* em três ou quatro décadas somente porque gastou muito em ensino fundamental e médio. Mais razoável é esperar, por tudo que se conhece da complexidade humana, que mais de um fator seja tão relevante quanto outro: ambiente natural e seus recursos; bens de capital acumulados; força de trabalho existente, suas habilidades e qualificação; tecnologia; instituições e cultura. Naturalmente, isto torna o trabalho de escolher prioridades em política de desenvolvimento mais intrincado e cuidadoso.

Em segundo lugar, muitas análises de regressão (por exemplo, do tipo das exploradas por Acemoglu) têm problemas porque, em grande parte, ambiente, cultura, instituições e tecnologia são complementares, e não apenas fatores alternativos. Esta complementaridade não é captada por fórmulas lineares ou quase lineares. Além disso, há causalidade bidirecional, pois o desenvolvimento de uma sociedade leva ao aperfeiçoamento de instituições e à criação ou incorporação de novas instituições. Aqui, como acontece em outras áreas (macroeconomia, por exemplo), os economistas caem na tentação de buscar causalidade unidirecional por meio de análise de regressões, dentro de uma visão simplista de causalidade.

As estimativas de alguns parâmetros nesses trabalhos medem a intensidade do impacto das instituições sobre o crescimento econômico. Todavia, é duvidoso que elas sejam medidas confiáveis. Ademais, as instituições a que elas se referem são uma família grande de instituições mais específicas, das quais, em princípio, algumas

seriam mais eficazes do que outras, ou teriam melhor qualidade do que outras. No entanto, estes trabalhos não ajudam a identificar os papéis de instituições específicas.

Por isso, para aceitação da tese de que instituições são importantes para o desenvolvimento econômico, ainda tem peso a avaliação qualitativa da experiência histórica e o conhecimento empírico informal de como certas instituições atuam na sociedade.

Por exemplo, as sociedades modernas, sobretudo de cultura europeia, receberam um legado da civilização romana clássica, as instituições judiciais: existem leis conhecidas, inteligíveis e interpretáveis por meio de raciocínios lógicos, e os cidadãos se comportam em obediência ou não a elas; os cidadãos lesados recorrem a instâncias oficiais de julgamento para obter reparações ou para que aqueles que não cumpriram leis sejam punidos, em vez de serem julgados pelas supostas vítimas, por vizinhos ou por multidões surgidas espontaneamente; estas instâncias são funcionalmente distintas de quem controla o Executivo, de quem governa, seja rei, imperador, presidente da República ou primeiro-ministro; e os julgamentos são feitos em termos de raciocínios lógicos, tornando-se acessíveis a quem faça o esforço de compreender suas razões.

Em contraste, em sociedades do passado, como em certas tribos indígenas da era moderna, adotavam-se procedimentos mágicos ou místicos, em que se consultavam entranhas de animais sacrificados para pronunciar sentenças; ou se jogava em um rio o acusado amarrado a uma pedra pesada, esperando-se que os deuses o salvassem se fosse inocente. Mesmo na Europa, na época da Santa Inquisição, julgava-se uma pessoa culpada quando preferisse confessar culpa a suportar as torturas a que estava sendo submetida.

É plausível que, onde haja justiça racional, as pessoas possam prever melhor as consequências de seus atos, e possam se arriscar mais em ações que afetem seu bem-estar ou sua eficácia no trabalho; consequentemente, a sociedade tem mais espaço para costumes de recompensa por mérito. A justiça racional também gera um ambiente oportuno à frutificação de direitos. Nas atividades econômicas, há incentivos para contratos e para a criação de patrimônio com o qual se montam e se financiam negócios.

Instituições que têm sido tratadas como importantes na história econômica são sociedades anônimas, bancos, ações, títulos de crédito, cheques e a lei comercial em geral. São tidas como ilustrações de que certas instituições incorporam ou restringem oportunidades e riscos e, assim, afetam a capacidade de os mercados funcionarem melhor ou pior.

Exemplos de instituições de origem bem mais recente, que também apoiam o funcionamento de mercados, são as que coletam e fornecem informações sobre hábitos relativos a crédito. Nos EUA, há bastante tempo, elas são mantidas por organizações

administradoras de cartões de crédito. No Brasil, como só recentemente se popularizaram os cartões de crédito, são mais antigos os serviços de proteção ao crédito que prestam informações às lojas, e que monitoram as emissões de cheques sem fundos.

No Brasil, há um aspecto da instituição da firma que é de particular relevância, o de ter sido, quase sempre, fortemente familiar (os donos são membros ou amigos de uma mesma família), em contraste com associação sem laços de sangue, típica dos países avançados. Em princípio, isto pode ser até mais importante como fator de retardamento da expansão do capitalismo no Brasil do que a intervenção estatal na atividade econômica, tão mencionada por liberais e conservadores.

A nova economia institucional é largamente limitada à análise dos papéis cumpridos por custos de transação, direitos de propriedade, teoria dos contratos, firma, mercados e Estado. Apesar da relevância destas instituições, contudo, não se deve pensar que o interesse do recente campo de pesquisa institucional precise se limitar a elas. Uma instituição óbvia à qual sempre se atribui influência (quer construtiva, quer impeditiva) é o Estado. Este, aliás, é um conglomerado de instituições, em que as numerosas instituições-componentes do Executivo, as do Legislativo e as do Judiciário adotam procedimentos diferentes e cumprem papéis distintos. Outra instituição óbvia é o sindicato de trabalhadores, que tem sido parte da vida das empresas desde o início da Revolução Industrial.

Certas instituições canalizam e incentivam práticas de cobrar do Estado o cumprimento de deveres, como é o caso das ouvidorias, introduzidas no Brasil nos últimos 20 a 30 anos.

As instituições políticas não devem ser esquecidas, pois afetam a capacidade de o governo funcionar melhor ou pior. É evidente que, para o desempenho da economia, as instituições de regulamentação também são importantes, especialmente as que atuam nos campos de saúde pública, segurança, transporte, defesa contra práticas anticompetitivas e defesa do consumidor. Além delas, instituições para melhorar as condições de trabalho são tão importantes para elevar o padrão de vida quanto o nível da demanda agregada.

4.3 Algumas generalidades sobre instituições

Algumas generalidades sobre instituições podem ser apresentadas de forma esquemática, conforme relacionado a seguir.

1. Toda instituição é uma forma de ação coletiva, conforme lembra John Commons (1931), um dos líderes do velho institucionalismo.

Portanto, estudos de ação coletiva ensinam a compreender a estrutura e o funcionamento de uma instituição, e deles precisamos para orientar-nos na reforma de instituições e no desenho de outras.

2. A questão não é só existir a instituição que cumpre determinado papel, mas também a qualidade institucional, particularmente o grau de força ou fraqueza institucional, até que ponto funciona bem ou não. Assim, por exemplo, as ouvidorias de órgãos públicos exemplificam a fraqueza institucional quando se apresentam dispostas a ouvir as reclamações do público, mas não tomam providências ou sequer respondem às comunicações que recebem.

Um difícil problema técnico a enfrentar na análise de instituições específicas é como estabelecer com precisão sua qualidade.

3. Instituições podem ser formadas por instituições, ramificando-se em instituições de atuação mais limitada e especializada e aglomerando-se em instituições de atuação mais diversificada e mais abrangente.
4. Há dois tipos de processos pelos quais as instituições evoluem; por um lado, a evolução espontânea, isto é, de forma não pretendida e, por outro, o desenho e o esforço deliberados de fazer cumprir os procedimentos de que elas são formadas.
5. É importante notar que o desempenho de certas instituições é afetado por várias das demais instituições que já existem. Há instituições que reforçam e tendem a preservar outras, assim como ocasionalmente aparecem instituições que minam o desempenho e a sobrevivência de outras.
6. Certas instituições podem canalizar e preservar incentivos econômicos, políticos e sociais, bem como podem tornar mais efetivos ou mais aceitáveis certos comportamentos econômicos, políticos e sociais, ao incorporar-lhes as restrições advindas de mecanismos de escolha social (mecanismos que explicam decisões da legislatura, decisões das cortes, normas morais adotadas, costumes sociais etc.).
7. Para surgir, ter continuidade, ou ser reformada, uma instituição precisa ser aprovada em algum mecanismo de escolha social.

Para cada decisão, um mecanismo de escolha social necessita do apoio de uma parcela significativa da sociedade, que, às vezes, é um segmento social particular.

8. Certos mecanismos de escolha social tomam a forma de instituições; outros, de traços culturais próprios de uma determinada sociedade.

Uma vez que nos interessa obter orientação na reforma de instituições e no desenho de outras, de modo que canalizem incentivos econômicos, políticos e sociais a um processo de desenvolvimento do país, precisamos também recorrer a estudos de mecanismos de escolha social.

Para implementar um plano de desenvolvimento, é necessário adaptar ou criar instituições que promovam melhoramentos econômicos, políticos e sociais. Deve-se encontrar melhorias institucionais viáveis, isto é, com as quais os recursos parcos dos países possam arcar. Além disso, estas melhorias devem resultar de processos de ação coletiva, levantando o problema de quais ações montar e de que maneira. Deparamo-nos, assim, com questões como: quais instituições apoiam o processo de desenvolvimento e permitem-no marchar adequadamente? Quão efetivas são as instituições específicas que temos ou que podemos montar?

Infelizmente, a literatura sobre a importância das instituições para a economia e para o desenvolvimento está ainda em fase inicial; em parte dedica-se a generalidades, em parte aborda instituições delimitando-as de modo muito amplo ou vago, tais como direitos de propriedade; regime de direito; limitações democráticas sobre o poder; acesso do cidadão a educação, crédito e emprego. Ora, para desenhar ou redesenhar instituições, sobretudo visando o desenvolvimento de uma sociedade, há necessidade de se conhecer o impacto de instituições mais especializadas.

Mais ainda, a literatura nem sequer é rica de informações práticas sobre quais incentivos são gerados por diferentes formas e arranjos institucionais. Muitos trabalhos dizem respeito a direitos de propriedade; mas não apresentam procedimentos para medir a extensão em que eles existem e seu grau de qualidade. Faltam recomendações de medidas, ou mesmo orientação sobre como formulá-las. Não se diz, por exemplo, sob que condições os direitos de propriedade devem ter tais ou quais formatos – muito menos, quais devem ser as etapas de implementação.

Em conclusão, a literatura tem pouca orientação sobre como escolher formas específicas de instituições. Está ainda por ser realizado o trabalho árduo de definir quais instituições devem receber prioridade nos esforços de fortalecimento institucional e qual o desenho adequado para elas.

5 ASPECTOS CULTURAIS

Abstraindo-se de estoques de capital e de mão de obra, de poupança e de investimento; deixando-se de lado tecnologia, instituições, meio ambiente natural; o que falta ainda? Outras sugestões de elementos explicativos das diferenças de desenvolvimento entre países são raça (ou genes) e cultura.

Do último quartel do século XIX, se não de antes, até o primeiro quartel do século XX, diferença racial ou genética foi considerada seriamente, por autores de peso, como um dos fatores explicativos das discrepâncias de prosperidade entre povos ou países. Note-se que parte do atrativo desta explicação advinha da

confusão típica na época entre raça e diferença genética, aliada ao crescente prestígio científico da teoria da evolução darwiniana e da genética.

Contudo, traços físicos raciais estão associados a pouquíssimas diferenças genéticas. Ademais, estas não são do tipo que pareceria afetar funcionamento mental ou personalidade. E, sobretudo, a explicação genética ou racial de diferenças de civilização e prosperidade entre povos é contraditada por inúmeros casos comparados de mudanças de posição em termos de nível de civilização ou de grau de prosperidade; com bastante frequência, elas transcorreram ao longo de períodos que foram muito curtos para que ocorressem grandes mudanças raciais ou genéticas. Descartou-se, assim, a explicação racial ou genética por evidente falta de respaldo científico.

O renascimento do interesse pela cultura veio junto com aquele por instituições. Contudo, para distinguir as coisas, o que interessa para a discussão sobre desenvolvimento é uma concepção estreita de cultura, que não abranja as instituições. Nesse caso, entende-se por cultura certos traços culturais: valores, atitudes, crenças e práticas comumente aceitos ou adotados em uma sociedade. Não basta que seja valor, preferência ou crença individual; é preciso que seja adotado por um número suficientemente grande de indivíduos, de modo a caracterizar pelo menos uma camada da sociedade. Evita-se a expressão “norma social” por causa do termo “norma”, que ambigualmente pode ser referir a alguma forma de legislação; para indicar traço cultural, parece melhor empregar “costume”, “prática social”, “hábito social”.

Isso não quer dizer que seja sempre fácil classificar um elemento como instituição ou como traço cultural. Em parte, porque, às vezes, certos elementos culturais estão ligados a formalizações. Por exemplo, o cinema norte-americano do século XX era uma instituição ou um elemento cultural daquele país? A resposta pode ser que havia uma prática cultural de ir ao cinema, como forma de diversão individual, com forma de encontro familiar em lazer comum, como forma de convivência entre namorados. E havia várias instituições relacionadas, como as instituições empresariais de produção de filmes, as de distribuição e as de exibição (as salas de cinema).

Ao se estudar a história do surgimento e da expansão das civilizações, assim como da experiência das colonizações europeias e o posterior desenvolvimento dos países que foram colônias, é difícil entender muito do que aconteceu, a menos que aspectos culturais tenham tido impacto sobre rumos dos países. Tabellini (2006) faz a pergunta óbvia, no contexto da literatura que mostra a importância das instituições para o desenvolvimento: por que as mesmas instituições têm impactos diferentes no comportamento das pessoas e no desenvolvimento econômico de diferentes países ou regiões?

Uma resposta a considerar é que, em distintos lugares ou épocas, as pessoas que operam e fazem funcionar as instituições têm diferentes traços culturais. E, em princípio, não haveria porque afirmar que somente no passado fatores deste tipo

tenham tido influência; é plausível a tese geral segundo a qual eles também afetam os rumos dos países no presente e certamente os afetarão no futuro.

Por exemplo, a humanidade teve várias experiências de povos cujas sociedades eram principalmente dedicadas à guerra. Com uma cultura fundamentalmente girando em torno da prática de guerrear, estes povos nada constroem; ao atacar territórios de outros povos, visam realizar atos de bravura, mostrar-se valentes para si mesmos e melhores lutadores para os vencidos, obter a glória da vitória. Pilham as áreas vencidas, incendeiam e matam sem freios pelo prazer do vandalismo.

Esse foi o caso dos povos ibéricos que, no século XIV, faziam cruzadas contra os mouros (CHIROT, 1986, p. 30). Contudo, ocorreu uma mudança cultural no século XV; e, em vez de pilhagem, tais povos começaram a construir um império, isto é, a conquistar terras para plantar e vender, ou seja, para transformar estas terras em colônias. Mudança semelhante havia se dado entre os romanos, quando passaram a conquistar povos para anexá-los ao que se tornou o Império Romano. Em contraste, a China, poderosa e avançada tecnicamente, foi impedida, por sua própria burocracia governamental, de criar um império (*op. cit.*, 1986, p. 31).

Outro exemplo importante da influência da mudança cultural é o Japão, quando escolheu ser nação forte e aprender com o ocidente; apesar de pobre de recursos e, além disso, atrasado tecnicamente, conseguiu rapidamente montar um setor industrial com capacidade de competir com países avançados, ganhando penetração no comércio internacional. Entre 1881 e 1910, modificou sua pauta de exportações, passando de bens predominantemente primários (chá e seda) para produtos manufaturados.

Uma indicação razoável do impacto de diferenças culturais é a deterioração econômica e social que ocorreu na Rússia, entre 1990 e 1994, como sequência ao fim do regime soviético, e a lentidão do crescimento do país até o final da década. Pelo que se observou, não basta implantar mercados, propriedade privada e fazer outras mudanças institucionais. Mercados e instituições não são, imediatamente e em si mesmos, incentivos suficientes para uma vasta mudança de desempenho econômico e social na proporção do vasto rearranjo institucional que ocorreu em poucos meses.

O diagnóstico mais plausível é de que a população russa não tinha conhecimento prático suficiente de como comerciar, de como operar em mercados, de como organizar e coordenar equipes de pessoas para vender e para lucrar, de como atuar em instituições democráticas. Afinal, as gerações jovens não tinham sequer pais que lhes pudessem falar de épocas em que tivessem convivido com mercados e empresas privadas. Aliás, na Rússia, praticamente não havia sequer descendentes dos antigos empresários e comerciantes russos das duas ou três décadas iniciais do século XX.

Nesse contexto, também é indicador da importância das diferenças culturais o melhor desempenho econômico e social de outros países ex-soviéticos, como a

Hungria e a Polônia. Estes haviam feito reformas que davam mais liberdade de decisões econômicas a suas empresas em relação às comissões centrais de planejamento; haviam preservado consideráveis parcelas de setor privado na agricultura e no comércio; haviam se integrado mais às economias do ocidente por meio de comércio exterior, turismo e movimentos de capitais. Quando veio a transformação rápida e dramática de regime e de instituições, tinham já razoável familiaridade com o novo arranjo institucional.

Fora a literatura histórica que compara civilizações e sociedades, outra fonte de ilustrações sobre a importância da cultura é certa literatura sociológica que estuda países específicos. No que se refere ao Brasil, há, entre outros, o livro do economista e sociólogo pernambucano Limeira Tejo (1950), *Retrato sincero do Brasil*, e o do jornalista e escritor Vianna Moog (1954), *Bandeirantes e pioneiros*.

Eles exploram mecanismos culturais que podem ser esclarecidos com o seguinte exemplo hipotético: um pequeno fazendeiro do interior não adquirirá uma máquina que lhe ajude nas atividades rurais se teme ser ridicularizado pelos colegas como “enxerido”, “metido a besta”, como tendo “pegado mania da cidade”. Ademais, independentemente de como seja tratado, hesitará em adquiri-la se não se sente seguro de que saberá manejá-la, ou se, não entendendo nada do funcionamento da máquina, não confia nela. As mesmas restrições culturais podem desencorajar a adoção de uma nova técnica de plantio. Por conseguinte, a mentalidade dos colegas e a falta de formação educacional na comunidade podem dificultar a assimilação de inovações no local.

Outro elemento cultural considerado na literatura sociológica é o tipo de moral posta em prática na sociedade, ou seja, os costumes morais, em contraste com o código moral proclamado e almejado. Se, em sua maioria, os empregados não forem leais à firma que os emprega, se os fornecedores e firmas-clientes fraudarem uns aos outros, o capitalismo não sobrevive. Por outro lado, se os patrões não tratarem seus empregados com respeito, se não cumprirem o que prometerem, não obterão lealdade destes. E nas sociedades modernas, quanto mais liberdade de ação e movimentos têm as pessoas, quanto menos alcançáveis pela fiscalização e controle governamentais, mais necessidade há de confiar em traços morais de honestidade e lealdade; os costumes precisam levar a sério obrigações e deveres, promessas e compromissos, bem como traços pessoais de honestidade, responsabilidade, lealdade, confiabilidade e verdade.

Técnicas econométricas também têm sido empregadas para buscar apoio empírico a teses sobre o impacto de aspectos culturais no desenvolvimento. Um caso importante é o trabalho de Tabellini (2006), que menciona como exemplo o sistema judicial na Itália, que tem se mantido basicamente o mesmo por 150 anos, incluindo o aparato legal e as carreiras de juízes; contudo, o sistema apresenta diferenças

importantes de funcionamento entre a região Norte e a Sul. Uma das diferenças é que os juízes do Sul levam mais tempo para completar as investigações e dar sentenças do que os juízes do Norte. Tendo em vista que o tipo de recursos humanos empregados no sistema é o mesmo, uma hipótese óbvia para explicar o problema é a de que certos traços culturais são mais favoráveis do que outros ao crescimento econômico.

Analisando dados de 69 regiões de oito países europeus, Tabellini conclui que a cultura é uma causa do desenvolvimento econômico. Ele isola um componente exógeno dos seus dados de cultura e faz uma análise de correlação controlando o impacto das variáveis educação, taxa de urbanização e diferença nacional; desta maneira, mostra que o componente exógeno da cultura tem alta correlação com o desenvolvimento econômico das regiões enfocadas. Para medir a cultura, ele emprega indicadores de valores e crenças de indivíduos, tais como confiança em outras pessoas, respeito pelos outros e confiança na capacidade da própria pessoa de determinar seu futuro. Estes indicadores são agregações de respostas por indivíduos de diversos países a pesquisas de opinião realizadas nos anos 1990, as *World Value Surveys*.

Outros trabalhos recentes visando mostrar o impacto da cultura sobre o desempenho econômico adotam procedimentos de investigação mais convencionais. Em seu livro *Divergent Paths*, Marc Egnal (1996) compara três sociedades no século XVIII, o Norte dos EUA (atual Nordeste), o sul do país e o Canadá francês. Como indicadores de cultura, Egnal observa religião, alfabetização, atividade intelectual e espírito empreendedor. Quanto a instituições, enfatiza a existência de escravidão no Sul dos EUA e sua ausência no Norte, havendo no Canadá francês um sistema senhorial de relações entre donos de terra e inquilinos da terra, sejam moradores ou trabalhadores.

Aquelas sociedades tinham aproximadamente o mesmo padrão de vida por volta de 1750. No Sul dos EUA e no Canadá francês predominavam valores culturais agrários, isto é, que enfatizavam a posse da terra, a vida no campo e a proximidade com a natureza. Nos cem anos seguintes, enquanto o Sul dos EUA e o Canadá francês cresceram economicamente em ritmo lento, o Norte passou por crescimento rápido. Egnal descreve o papel da diferença de instituições e cultura na determinação dos caminhos divergentes por que evoluíram estas sociedades. Por volta de 1850, o padrão de vida no Norte tinha ficado bem acima do que se via nas outras duas sociedades, havia maior urbanização, e o papel do comércio e da manufatura era importante, em vez de continuar sendo região inteiramente agrícola.

Thomas Sowell publicou dois livros sobre cultura e desempenho econômico. Em sua concepção de cultura, ele inclui atitudes com relação a trabalho, a tomada de riscos, a ambições, a educação, a relações cooperativas ou conflitivas com outras pessoas, a metas de vida pessoal, mas também habilidades e experiência de trabalho. Sowell faz um vasto levantamento de evidência acerca de dois processos de difusão cultural, a conquista e as migrações.

Na obra *Migrations and Cultures*, Sowell (1996) traça um panorama das experiências e impactos da migração de alemães, japoneses, italianos, chineses, judeus e indianos. Boa parte deste impacto tem sido no desenvolvimento de profissões e ocupações, no desenvolvimento de segmentos de indústrias, de segmentos da agricultura, bem como de serviços, além de desenvolvimento de localidades e regiões.

No outro livro, *Conquests and Cultures*, Sowell (1998) estuda as experiências, como conquistadores ou conquistados, do povo britânico, de povos africanos, escravos e índios das Américas. O autor descreve como povos conquistados, ou povos conquistadores, ou ambos, mudam seus modos de vida, inclusive as ocupações a que se dedicam e suas habilidades, em consequência de conquistas. Frequentemente também se deu o fenômeno de que partes distintas de um mesmo povo foram dominadas por diferentes conquistadores, levando a que, tempos depois, estas partes se diferenciasssem em termos de habilidades ocupacionais e sociais.

Finalizando esta seção, cabe realçar a necessidade de precauções.

1. Uma dificuldade é a de separar as contribuições de fatores que atuam cooperativamente. Por exemplo, ambiente físico e cultura interagem em seus efeitos. Na medida em que o ambiente permite ou dificulta o contato de um povo com outro, ele gera diferentes graus de oportunidade ao acesso de uma cultura por outra.
2. Cultura é algo muito amplo, e para ela não existe um indicador ou medida agregada. Uma cultura é formada de muitos elementos ou traços culturais. Adicionalmente, é complexa, no sentido de que muitos elementos culturais dependem de outros. Por isso, sempre que se estuda cultura como causa ou efeito, é preciso ter em mente um pequeno número de traços culturais, de preferência aqueles que dependam pouco ou nada uns dos outros e estejam fortemente vinculados aos que se considerem elementos básicos da cultura em foco. Como se vê, a tarefa é cheia de dificuldades.
3. Cabe cautela com relação ao papel da hipótese de que o grau e o tipo de desenvolvimento encontrado em diferentes sociedades sejam atribuídos a diferenças de cultura (presumidamente, além de diferenças institucionais, tecnológicas e de dotações de fatores de produção). Em primeiro lugar, a questão não é de que certas culturas sejam, como um todo, superiores ou inferiores a outras, mas de que certos traços culturais favoreçam em maior ou menor medida o desenvolvimento. Em segundo lugar, práticas culturais e outros elementos da cultura não são uma espécie de destino da sociedade específica, pois muitos são mutáveis no intervalo de tempo de uma geração, ainda que não se possa mudar a cultura inteira em pouco tempo. Quanto a isto, engana-se Tabellini (2006, p. 32) quando, ao concluir que

a cultura tem forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, diz que: “Estes achados sugerem que a baixa produtividade do trabalho de regiões economicamente mais atrasadas não desaparece logo”.²

Mudanças culturais podem advir inteiramente de criação interna a uma sociedade, ou de imitação ou assimilação de elementos provenientes de outras culturas. Conforme mostra a experiência histórica, de outras sociedades, podem ser absorvidos os mais diversos elementos, como novos bens, habilidades, processos de produção, ideias, hábitos e também doenças. O que se absorve de outras culturas pode satisfazer a gostos e interesses privados, mas também pode servir a interesses coletivos (digamos, fortificar a capacidade militar e a defesa nacional).

4. Boa parte do interesse pela cultura na literatura recente do desenvolvimento concentra-se no impacto de traços culturais sobre o desempenho econômico. Todavia, é preciso levar mais em conta outro aspecto das instituições e da cultura, o de que elas promovem diretamente o desenvolvimento social, cultural e político; de que elas podem por si mesmas gerar bem-estar, independentemente de afetarem ou não a produtividade de ou outras características econômicas.

Por exemplo, cidadãos, mesmo vivendo em favelas, têm a capacidade de colocar o lixo na lixeira que a prefeitura deixa na entrada da favela; os que assim contribuem para tornar o país mais desenvolvido do que outros cidadãos, também favelados, ainda que de mesmo nível de renda, que jogam o lixo nas encostas ou no rio ao lado de suas casas. A cidade cuja prefeitura fiscaliza os serviços de ônibus urbanos, e cuja ouvidoria de fato investiga as reclamações feitas pelos usuários, em vez de fingir que os atende, é mais desenvolvida do que aquela que registra as reclamações e não toma providências. A prefeitura que retira os obstáculos à passagem dos pedestres nos seus calçamentos torna mais desenvolvida a cidade, o oposto daquela que, pelo contrário, coloca obstáculos, ou que tolera que particulares o façam em seu próprio benefício.

5. Tendo em vista que os economistas, como muitos cientistas sociais, têm o vício de adesão ao determinismo, ainda que frequentemente inadvertida, é bom ressaltar que nem instituições, nem cultura, nem tecnologia, nem outros fatores por si só garantem resultados e desempenhos. Uma notável dificuldade do desenvolvimento é que requer mudanças em diversas frentes, não há a chave única.

2. No original: “these findings suggest that the low labor productivity of economically backward regions will not go away soon.”

Uma posição culturalista radical a respeito da importância da cultura como determinante do desenvolvimento parece ser a de David Landes (1998), ao afirmar, a certa altura, que a cultura “faz toda a diferença”, que é o fator-chave, a força diretora na história do desenvolvimento econômico. Contudo, a ambiguidade com que ele emprega o termo cultura acaba por gerar dúvidas acerca da radicalização de sua afirmação. Para ele, cultura tem sentido amplo, abarcando, por exemplo, conhecimento, técnicas, ideias sociais e políticas.

Tabellini (2006), em reação ao tom exagerado de certas afirmações dos institucionalistas, conclui em seu trabalho que não existe primazia das instituições sobre a cultura (p. 32); todavia, com prudência, acrescenta que, provavelmente, ambas, instituições e cultura, interagem e influenciam o comportamento das pessoas nos campos econômico e político.

6. A literatura mostra, em geral, a importância da cultura, mas pouco tem de identificação de traços específicos que deveriam ser cultivados, ou seja, não faz recomendações úteis sobre como se deveria proceder no campo cultural visando à promoção do desenvolvimento. Quanto a isto, é preciso investigar mais, sobretudo, desenvolvendo-se estudos voltados para a cultura brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preparação de um plano de desenvolvimento não se realiza em poucos meses. É tarefa longa, ambiciosa, que deve começar com passos modestos. Necessita ser precedida de estudos teóricos e de estudos empíricos nas mais diversas disciplinas – aquelas que se ocupam do processo de desenvolvimento de forma ampla, bem como aquelas que se ocupam das diversas facetas da sociedade que interessam ao desenvolvimento, da economia do crescimento à sociologia das transformações sociais.

Entre os estudos empíricos relevantes, cabe citar o exame das experiências de trajetórias de desenvolvimento, quer de países diferentes, quer de subperíodos da história de um mesmo país. Comparações entre países podem ser feitas sob duas óticas, a das semelhanças e a das diferenças, cada uma sugerindo seu próprio tipo de lições. Ademais, há muito a aprender com as diversas experiências de nosso próprio país.

A seguir, relacionamos alguns pontos que, colhidos a partir das lições expostas neste trabalho, em nosso entender, devem ser observados na elaboração de um plano de desenvolvimento eficiente.

- Diferentemente dos planos tradicionais, um novo plano não deve consistir em uma trajetória linear de futuro, supondo que há só um melhor futuro viável; deve reconhecer que há muitos rumos possíveis para o

futuro, e que somos incapazes sequer de imaginar todas as possibilidades. É preciso ter uma visão indeterminista da história.

- Na medida do possível, o plano deve incorporar probabilidades e análise de risco associadas às trajetórias possíveis, aprendendo com a nova disciplina de análise de risco (*risk analysis*).
- O plano é um documento multidisciplinar; por isso, precisa ser o resultado do trabalho conjunto de uma equipe igualmente multidisciplinar.
- O plano deve incorporar cronogramas e informações de escalonamento no tempo das tarefas e ações previstas.
- Um plano deve ser formado de projetos, macroprojetos, programas microrregionais e programas mesorregionais.
- Deve haver integração entre as políticas setoriais e regionais; ou seja, elas devem ser formuladas de acordo com suas ligações com as demais.
- Deve haver espacialização das políticas setoriais e regionais; ou seja, elas devem ser formuladas de acordo com suas associações a pontos da configuração do espaço brasileiro.
- Uma etapa preliminar e essencial à confecção do plano é que se tenha um banco de dados de *estudos de oportunidades de investimento*.
- O plano precisa conter um sistema de monitoramento de problemas, de execução como um todo e de prestação de contas.
- A execução do plano precisa ser antecipada pelo planejamento de sua própria viabilização política.
- Não se deve esquecer que, ao entrar em operação, o plano deve ter o suporte prévio de amplo debate e da busca de consenso entre as diferentes esferas e níveis de governo que dele participam.
- Deve-se introduzir no plano diversos subplanos setoriais, que não existiam nos planos tradicionais, ou que apareciam apenas nominalmente.
- Para implementar um plano de desenvolvimento, é necessário adaptar ou criar instituições que promovam melhoramentos econômicos, políticos e sociais. Deve-se encontrar melhorias institucionais viáveis, isto é, com as quais os recursos parcos do país possam arcar.
- Infelizmente, a literatura sobre a importância das instituições para a economia e para o desenvolvimento está ainda em fase inicial; traz poucas orientações sobre como escolher formas específicas de instituições. Faz-se necessário pesquisar mais para realizar o trabalho árduo de definir quais

instituições devem ser priorizadas nos esforços de fortalecimento institucional, bem como qual o desenho adequado para elas.

- A literatura mostra, em geral, a importância da cultura, mas pouco tem de identificação de traços específicos que deveriam ser cultivados, ou seja, não faz recomendações úteis sobre como se deveria proceder no campo cultural visando à promoção do desenvolvimento. Quanto a isto, é preciso investigar mais, sobretudo desenvolvendo-se estudos voltados para a cultura brasileira.
- Diferentemente dos grandes planos do passado, o diagnóstico do país não deve ser apenas no âmbito econômico. Como se sabe, um plano tradicional se baseia em diagnóstico amplo da economia; agora, seu fundamento deve ser um diagnóstico amplo da sociedade, que abarque as diversas facetas de interesse (física, vital e populacional, cultural, econômica, ambiental, social, institucional e política).
- Não é apenas a indústria bélica que deve fazer parte do plano no que tange à defesa nacional; muito do que é considerado, à primeira vista, apenas de interesse civil (como infraestrutura, energia, indústria, tecnologia) tem grande impacto sobre a atuação de defesa e, por isso, deve também ser analisado sob a ótica de defesa nacional.
- Como forma de levar em consideração a interdependência entre políticas públicas ou entre seus componentes, pode-se ajustá-las por meio de um processo de tentativas em iteração.
- É necessário repensar o aparato estatístico do país, tendo em vista o levantamento das estatísticas que permitam acompanhar detalhadamente e tempestivamente os principais aspectos da vida do país.
- A montagem de uma política nacional de dados e indicadores deve contemplar a disseminação, por estados e municípios, do conhecimento de pesquisa de campo e de técnicas estatísticas. Do mesmo modo, requer a formação de pessoas nestes campos e sua valorização profissional, baseada em cooperação entre as diversas esferas e níveis de governo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVITZ, M. Resource and output trends in the United States since 1870. **American Economic Review**, v. 46, p. 5-23, May 1956.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. **American Economic Review**, v. 91, n. 5, p. 1369-1401, 2001.

_____. Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. **Quarterly Journal of Economics**, v. 117, n. 4, p. 1231-1294, 2002.

_____. Disease and development in historical perspective. **Journal of the European Economic Association**, v. 1, n. 2-3, p. 397-405, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965**. Brasília: Presidência da República, 1962.

_____. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: diagnóstico preliminar**. Rio de Janeiro: EPEA, 1966.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Programa Estratégico de Desenvolvimento**. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1968a.

_____. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. **Programa Estratégico de Desenvolvimento: síntese**. Brasília: IBGE, 1968b.

_____. **Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970: estratégia de desenvolvimento e estrutura geral**. Brasília: IBGE, v. 1, 1968c.

_____. **Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970: estratégia de desenvolvimento e estrutura geral**. Brasília: IBGE, v. 2, 1968d.

_____. **Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970: área estratégica III: infraestrutura econômica. Energia: Petróleo/Gás Combustível**. Brasília: IBGE, v. 2, 1968e.

_____. Presidência da República. **Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Guanabara: IBGE, 1974.

CAMPOS, R. A retrospect over Brazilian development plans. *In*: ELLIS, H. (Org.). **The economy of Brazil**. Berkeley: University of California Press, cap. 11, 1969.

CHIROT, D. **Social change in the modern era**. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1986.

CLAPHAM, J. **The economic development of France and Germany 1815-1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 1921.

COMMONS, J. Institutional Economics. **American Economic Review**, v. 21, n. 4, p. 648-657, 1931.

DALAND, R. **Brazilian planning development, politics and administration**. Chapel Hill: University of North Carolina, 1967.

- DIAMOND, J. **Guns, germs, and steel**. New York: W.W. Norton Spark, 1997.
- EARLE, E. **An outline of the economic development of the United States**. New York: American Institute of Banking, 1921.
- EASTERLY, W. **The elusive quest for growth: economists adventures and misadventures in the tropics**. Cambridge: MIT Press, 2001.
- EGNAL, M. **Divergent paths: how culture and institutions have shaped North American growth**. New York: Oxford University Press, 1996.
- HALL, R. E.; JONES, C. I. Why do some countries produce so much more output than others? **Quarterly Journal of Economics**, v. 114, p. 83-116, 1999.
- HOLANDA, N. **Planejamento e projetos**. 2. ed. Rio de Janeiro: 1975.
- HUERTAS, F. **Entrevista com Carlos Matus: o método PES**. São Paulo: Edições FUNDAP, 1995.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Realizações do governo Geisel (1974-1978): visão global**. Brasília: Ipea, 1979a.
- _____. **Realizações do governo Geisel (1974-1978): planejamento**. Brasília: Ipea, 1979b.
- _____. **Realizações do governo Geisel (1974-1978): I – A concepção e execução da estratégia econômica, tomo II**. Brasília: Ipea, 1979c.
- _____. **Realizações do governo Geisel (1974-1978): II – A concepção e a execução da estratégia social**. Brasília: 1979d.
- JANIS, I. **Victims of groupthink: a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1972.
- KINDLEBERGER, C. **Economic Development**. 2. ed. New York: McGraw-Hill, 1965.
- LANDES, D. **The wealth and poverty of nations**. New York: Norton, 1998.
- LEWIS, W. A. **The theory of economic growth**. Homewood: Richard D. Irwin, 1955.
- _____. **A teoria do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.
- LIMA, O. **Nos Estados Unidos: impressões políticas e sociais**. Leipzig: F. A. Brockhaus, 1899.
- LIPPINCOTT, I. **The economic development of the United States**. New York: D. Appleton, 1922.
- LUCAS, R. E. Why doesn't capital flow from rich to poor countries? **American Economic Review**, v. 80, n. 2, p. 92-96, 1990.

MOOG, V. **Bandeirantes e pioneiros**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1954.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OGG, F. **The economic development of modern Europe**. New York: MacMillan, 1917.

OLIVEIRA, J. K. **Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1955.

RIESSER, J. **The German great banks and their concentration in connection with the economic development of Germany**. Washington: Government Printing, 1911.

SACHS, J. **Institutions don't rule**: direct effects of geography on *per capita* income. National Bureau of Economic Research (NBER), 2003a. Working Paper, n. 9490.

_____. Institutions matter, but not for everything. **Finance and Development**, p. 38-41, June 2003b.

SOLOW, R. Technical Change and the Aggregate Production Function. **Review of Economics and Statistics**, v. 39, n. 3, p. 312-320, 1957.

SOWELL, T. **Migrations and cultures**. New York: Basic Books, 1996.

_____. **Conquests and cultures**. New York: Basic Books, 1998.

TABELLINI, G. **Culture and institutions**: economic development in the regions of Europe. Cesifo, 2006. Working Paper, n. 1492.

TEJO, L. **Retrato sincero do Brasil**. Porto Alegre: Globo, 1950.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

TEIXEIRA, A. **Planejamento público**: de Getulio a JK (1930-1960). Fortaleza: Iplance, 1997.

ESTADO-NAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO FUTURO*

Alfredo Costa-Filho**

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1930, a natureza do planejamento nacional no Brasil exhibe duas constantes: ser de natureza “governamental” e, com poucas exceções, ser “reativa”. Este artigo explora um enfoque que contrasta com essa tradição. Advoga que sobram razões para que hoje se busque pôr em marcha uma racionalização das políticas públicas elevada ao Estado-Nação e que ela se estenda em uma perspectiva de longo prazo. Apontada, voluntariamente, à construção de um futuro desejável.

Na parte inicial, toca-se a evolução do planejamento governamental, cujos detalhes são objeto de outros textos, já em publicação por Cepal/Ipea. Destaca-se seu caráter “reativo”, especialmente até o começo dos anos 1960. Recapitulam-se certos atributos-chave do padrão atual de desenvolvimento e alguns de seus impactos nas três instâncias da vida coletiva: econômica, social e política. Argumenta-se que as inflexões que esse padrão produz na história atual afetam o cerne das tarefas dos órgãos nacionais de planejamento.

A segunda e última parte prossegue com o tema da prospectiva, mas concentra-se no da estratégia. Recordam-se que esse conceito, como uma cunha, quebra a continuidade da teoria e da prática do planejamento. Resumem-se dificuldades na formulação das estratégias de desenvolvimento. Sublinha-se uma delas frequentemente omitida: a de que a estratégia adotada precisa ter legitimidade social. Conclui-se com uma pauta – parcial e não hierarquizada – de desafios atuais, merecedores de atenção para o desenvolvimento futuro.

* Este artigo, publicado originalmente na série *Texto para Discussão Ipea/Cepal*, não foi objeto de revisão pela equipe do Editorial do Ipea.

** Alfredo Costa-Filho, ex-diretor-geral do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes) e consultor do Convênio Ipea/Cepal para este estudo.

1 PLANEJAMENTO, INFLEXÕES ATUAIS E LONGO PRAZO

No Brasil, no restante da América Latina e do Caribe e em outros países de menor desenvolvimento relativo, experiências de planejamento mais sistemático iniciaram-se pelos anos 1930 na esteira de políticas públicas concebidas para enfrentar consequências da Crise de 1929.¹ Na prática, elas incorporavam alguns objetivos do New Deal (1933), na teoria, inspiravam-se nas propostas inovadoras de Keynes (1936). Limitavam-se, em geral, a alguns setores considerados prioritários em cada país – com destaque de energia, transporte, saneamento básico. Na década seguinte, em numerosos casos, tais esforços de racionalização das ações governamentais passaram a responder às exigências da Segunda Guerra, condicionados ao lado da conflagração pelo qual cada país optara. Após 1945, a reconstrução e o desenvolvimento orientariam novas experiências e fortaleceriam órgãos governamentais encarregados de planejar. A própria postulação de recursos multilaterais para um ou outro desses propósitos – reconstruir ou desenvolver – implicava meticulosas programações, ao âmbito de planos, quando não apenas de projetos. Opta-se, a seguir, por focalizar mais os anos 1960.²

Em seu curso, afloram alguns processos econômicos e/ou financeiros nos quais se enraízam atributos essenciais da história contemporânea. Nem sempre receberam a atenção que merecem, inclusive na elaboração dos planos. No lado real da economia, com destaque inicial do sudeste asiático, deu-se um crescimento inédito dos gastos em Ciência e Tecnologia (C&T) e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); ali se configurava o atual padrão produtivo, fundamentado em “conhecimento”. Convertido em “unidades de informação”, este invade as funções de produção e reduz o papel relativo dos demais insumos: recursos naturais, mão de obra e energia, entre outros. Na América Latina, sente-se a redução de suas vantagens comparativas e enfrenta-se maior dificuldade para uma reinserção externa dinâmica. Muitos governos buscam nova racionalidade para formular suas políticas de intervenção na ordem econômica e tendem a fortalecer o que se convencionaria designar como organismos nacionais de planejamento (ONPs), alguns previamente existentes. A Aliança para o Progresso (OEA, 1961) seria aí um estímulo decisivo.

No outro lado, no dos fluxos internacionais de capital, os de propriedade privada superaram os multilaterais, que vinham respaldando países de menor crescimento. Na segunda metade da década, já se esboçava essa contradição que iria se agravar nos quinquênios seguintes: o lado real exigia gastos crescentes para C&T

1. Como se sabe, outras modalidades de planejamento começaram antes. Algumas, meio embrionárias, logo após a Primeira Guerra, na reconstrução de alguns países afetados (DROR, 1990). Outras fortemente centralizadas já nos anos 1920, no despontar da área socialista.

2. Análises das experiências brasileiras no campo do planejamento estão, entre outras múltiplas fontes, em Mindlin (1970), Ianni (1971), Costa-Filho (1982) e Kon (1999); sobre o único plano de longo prazo (Decenal, 1967-1976), veja-se: Campos (1974). O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) está lançando análises amplas e atualizadas da experiência brasileira (REZENDE, 2010) e da latino-americana (LEIVA, 2010).

e expansão da capacidade produtiva, enquanto pelo lado financeiro cresciam as dificuldades de acesso a recursos para *fundring*. A atividade de planejamento nacional terminaria a década refletindo essa discrepância: em teoria era recomendada; na prática, começava a trilhar uma rota de progressiva dificuldade e marginalização.

Pouco a pouco se fortaleceria “o reinado do consumidor, esse substituto (comercial e despolitizado) do cidadão” (AMARAL, 1999, p. 4). De fato, ainda nos anos 1960, onde quer que propostas de reformas mais estruturais ameaçassem limitar a *mão invisível* dos mercados, mãos visíveis e uniformizadas suspenderiam o estado de direito e, especialmente no Cone Sul, postergariam as veleidades de inclusão social e fortalecimento da democracia. Como refere um texto do ONP argentino: resolvia-se assim a tensão entre um dogma do mercado (*cada unidade monetária, um voto*) e um fundamento político (*cada cidadão, um voto*).

Em todo o mundo, os argumentos em prol do mercado ou do planejamento polarizavam-se (CONYERS; HILLS, 1984; URRUTIA; YUKAWA, 1988). Naquela visão, o “sistema de preços” garantiria amplitude saudável ao processo decisório; geraria incentivos eficientes para ampla gama de iniciativas empresariais; brindaria maior flexibilidade para enfrentar eventuais mudanças de contexto; e, sobretudo, permitiria manter cada sociedade nacional “aberta”, politicamente descentralizada. Nessa outra visão, o sistema de planejamento justificava-se pelas carências acumuladas de capital social; as imperfeições do mercado, principalmente as de caráter distributivo, e pela amplitude de outros objetivos nacionais não priorizados pela lógica empresarial privada. No meio, instalou-se alguma viabilidade para programas de desenvolvimento, com objetivos mais específicos e pró-mercado, concordes com o espírito e os propósitos da Aliança para o Progresso. Para acesso aos recursos multilaterais ali previstos – embora com escassez crescente ao longo da década –, haver-se-ia de atender rigorosas condições de políticas públicas.

Em paralelo, no caso da América Latina e do Caribe, suas teorias de desenvolvimento haviam sido também decisivas em várias experiências iniciais de planejamento governamental, desde o fim dos anos 1940.³ No entanto, a carência de “projetos nacionais” concretos e viáveis debilitara sua evolução desde seus primórdios. O distanciamento entre a universidade e o Estado teria sido uma das causas dessa debilidade (MICHELENA, 1985), uma distância que se explicava pela perspectiva crítica, peculiar e imprescindível, do saber universitário. Outros analistas sublinhavam mais o caráter essencialmente utópico do próprio conceito de “projeto nacional”, embora reconhecendo a generosidade com que alguns enfa-

3. Embora tais teorias implicassem apostas arriscadas relativas à “racionalidade técnica”, o Estado formulava e deveria pôr em prática tal “racionalidade” por meio dos planos de desenvolvimento e dos demais recursos afins dos sistemas nacionais de planejamento. Um dos ex-diretores da Divisão Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) ilustra claramente este fato: “Poder-se-ia dizer que o Estado, no pensamento inicial desta Casa, era concebido como um diretor de orquestra, que defendia a autonomia e a liberdade dos músicos que a integravam, porém os induzia a tocarem sempre as partituras que ele próprio havia composto” (GURRIERI, 1984, p. 11).

tizavam as mudanças sociais (WOLFE, 1984; GIORDANI, 1991). Reconhecia-se também que, no plano teórico, esse conceito favorecera a elaboração de modelos quantitativos, tanto para a análise, quanto para a programação econômica.

Como uma premonição, um dos precursores do planejamento na região insistira, ao começo daquela década, que para viabilizar um plano nacional era necessária – embora não suficiente – uma de duas situações: um poder concentrado no Estado ou uma coalizão social favorável ao plano, suficientemente estável para poder implementá-lo (AHUMADA, 1962), tema que se retomará mais adiante. Onde houve uma concentração de poder do Estado, conseguiu-se, em geral, um avanço expressivo nas atividades de planejamento; nem por isso o balanço decenal dos resultados dos planos foi demasiado favorável ao longo da região. Vários analistas testemunham o fracasso majoritário daquelas experiências (CENDES, 1980; MICHELENA, 1985; CONYERS; HILLS, 1984). Entre as razões predominantes do fracasso, incluíam-se a carência de realismo político e os enfoques estratégicos abstratos, sem contrapartida na tomada de decisões.⁴

No presente artigo, não cabe comentar cada decênio após 1970, nem com o esforço sintético adotado. Conclui-se este capítulo com três grupos de considerações, raras nas avaliações dos planejamentos subsequentes, executados ou não. Um, que ao elaborá-los faltou – quase sempre – uma percepção precisa de que a história humana mudava de curso e acelerava-se. Sem esse sentido prospectivo, cada plano, com foco no passado, desconsiderava requerimentos do desenvolvimento futuro.⁵ Dois, que a doutrina que predominaria depois pregava – e prega – uma reforma do Estado oposta à necessária. E três, que “planejar” implica hoje enfrentar um *mix* de incertezas sem paralelo em momentos históricos anteriores.

No *primeiro grupo* de considerações cabe recordar que o novo padrão produtivo-tecnológico – enraizado nos anos 1960, como se viu – afeta todos os estratos da realidade: o mundo físico, a vida individual e, especialmente, a vida coletiva. Nesta instala-se elevada complexidade, cuja plena compreensão é imprescindível para entendimento do futuro. O novo insumo crítico – conhecimento codificado

4. Quando o essencial seria prever mudanças, tendo-se em conta a correlação efetiva de forças do contexto nacional e as restrições advindas do seu entorno. O reconhecido fracasso do VIII Plano da Nação, Venezuela; 1985, embora elaborado com enfoque na proposta moderna de planejamento estratégico situacional, explicar-se-ia quase integralmente por falhas similares às apontadas no texto (IZAGUIRRE, 1986). Contraditoriamente, os planos brasileiros pós-1964 – embora “normativos” – alcançaram êxitos que se refletiriam no I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) (respectivamente para os períodos 1972-1974 e 1975-1979). O III PND (1980-1985) já seria mero texto de política de desenvolvimento, antecipando-se ao que um autor já mencionado designou como “desconstrução do planejamento” (REZENDE, 2010).

5. Como se sabe, Gastón Berger em 1941 cunhou o termo “prospectiva” como investigação sistemática sobre “futuros possíveis”; sabendo que ele figurara em dicionário do século anterior. Em sete anos mais, a Rand Corporation receberia mandatos específicos para antecipar tendências futuras, de imediato interesse militar dos Estados Unidos. Passariam mais 12 anos até que a iniciativa dos *Futuribles* fosse posta adiante por Bertrand de Jouvenel, tornando-o um pioneiro clássico nessa área. A partir de então, os estudos sobre o futuro difundem-se e diversificam-se (MASINI, 1992; COSTA-FILHO, 1997; MOJICA, 2005; MEDINA; ORTEGÓN, 2006). Embora a *prospectiva* continue sendo uma “ciência em construção” (MOLES, 1995), senão apenas uma “indisciplina intelectual” (GODET, 2000).

em “unidades de informação” – domina o ato produtivo e desloca-se em tempo real; logo, dispara “explosões de variedade” (ASHBY, 1956) nas instâncias econômica, social e política do mundo real. Em cada uma delas, a complexidade expande-se em três sentidos: no da estrutura, no da interação entre componentes e nos muitos ritmos internos de mudança (COSTA-FILHO, 1987).

A aceleração das transformações da economia produz duas dificuldades adicionais para o planejamento. Um crescimento díspar das quatro esferas do capital: produtivo, comercial, financeiro e “cognitivo”. Que se engrenam e “moem juntas várias oportunidades para se reestruturar e sustentar o desenvolvimento da região”, como se afirmava há 20 anos (COSTA-FILHO, 1989, p. 30). Risco que a crise atual confirma: o *stock* de capital financeiro (ativos confiáveis mais derivativos) dispara além da sua contrapartida produtiva e escapa do controle de bancos centrais e governos. Em parte, porque a fonte de inovações mais decisivas instala-se no setor empresarial privado.⁶

O *segundo grupo* de considerações toca o papel do Estado como orientador do desenvolvimento, um ponto de partida das expectativas dos planejamentos nacionais. E um ponto neurálgico para os fundamentalistas do mercado. Por meio de fontes multilaterais de recursos, criou-se uma sucessão de exigências para formulação de políticas públicas orientadas, na ponta, ao enfraquecimento paulatino do Estado. Como se sabe, entre os primeiros exemplos deste escalonamento estão o *Extended Fund Facilities* (1974), do Fundo Monetário Internacional e o *SAL: Structural Adjustment Loan* (1980), do Banco Mundial. Antecipavam pautas de ações governamentais que se consolidariam no *Consenso de Washington* (1993). Entre elas: políticas monetárias e fiscais restritivas; desregulamentação dos mercados financeiros e do trabalho; taxas positivas de juro real e prioridade para serviços das dívidas – externa e pública. Tais medidas, antes mesmo de debilitarem o Estado, já entorpeciam seu planejamento: o predomínio do horizonte de curto prazo levou Ministérios da Fazenda e homólogos a assumirem, ainda hoje, o controle básico das políticas públicas. ONPs, quase todos, seriam seus órgãos auxiliares; sob o *slogan* de “planejamento intensivo em gestão” passaram a exercer uma gestão econômica com planejamento míope e rarefeito.

Já se disse que desde os anos 1970, consolidado e expandido o novo padrão produtivo-tecnológico, conformaram-se sociedades nacionais altamente complexas. No estrato econômico: megavariação de produtos, processos, logísticas, organizações, formas de comércio e propaganda, esquemas financeiros. Na realidade social: giga-proliferação de atores, organizações, necessidades, reivindicações, conflitos, crenças e valores. No âmbito institucional: múltiplas e crescentes defasagens entre organizações

6. Um especialista é clarividente sobre isto: “a configuração do futuro já não se resolve apenas nos parlamentos ou nos partidos políticos e sim nos laboratórios de pesquisa científica e tecnológica ou nos gabinetes executivos das grandes corporações” (BECK, 1998, p. 278).

e normas disponíveis – concebidas em etapas menos inovadoras – e as que se tornam imprescindíveis pela mudança vertiginosa do momento presente. Caberia, pois, ter mais em conta a – não revogada – Lei da Variedade Requerida: “o controle de um sistema tem que ser, pelo menos, tão complexo como o próprio sistema” (ASHBY, 1956). Porém, nessa conjuntura histórica que exige um Estado mais competente para novas modalidades de controle social, a América Latina associou-se a uma doutrina que preconiza precisamente o oposto: seu debilitamento.⁷

Por fim, o *terceiro* conjunto de argumentos no qual se toca a questão da incerteza, esse atributo inexorável do futuro. Há quase um quarto de século no Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes) já se insistia em que a aceleração das inovações *havia rompido certa simetria da história*; cada vez menos o porvir poderia ser esboçado pelo reflexo do passado no espelho do presente. O novo padrão produtivo reduziu ou debilitou demasiadas “tendências” que modelos econométricos extraíam das séries de tempo e semeou surpresas em volta delas. As relações causa-efeito constantes ou estocásticas, importadas aquelas da mecânica e essas da biologia, perderam espaço na análise do desenvolvimento contemporâneo. Nem sequer os conceitos de entropia e gradiente, emprestados pela termodinâmica para interpretar-se alguns sistemas sociais contemporâneos, têm bastado para exercícios de prospectiva dirigidos a horizontes de tempo mais dilatados. O predomínio ali é o da incerteza não estruturada; da dúvida ampla e sem fronteiras. O “final aberto” é um custo intangível e implacável desse modelo de crescimento econômico enraizado em inovações. Em cujo processo defronta-se hoje com outra clara contradição: a sociedade mais complexa requer mais controle *vis-à-vis* um requisito de maior liberdade individual, condição indispensável para uso da inteligência e da otimização da criatividade (COSTA-FILHO, 1988, 1989).

Mas, antes de se passar ao capítulo final, cabe qualificar melhor essa expressão que se usou com frequência: “longo prazo”. Um autor clássico no tema do planejamento apontava o “prazo” como um primeiro determinante da política governamental. E sugeria para ele uma taxonomia tradicional e minimalista: “curto prazo” até o ano seguinte; “médio” até as vizinhanças do quinto ano; e “longo” para horizontes de uma década e meia para mais (TINBERGEN, 1967, p. 37). Hoje, impõe-se relativizar essas categorias e nem sequer tomá-las como *necessariamente sucessivas*; processos de variadas durações já dispararam juntos, casos em que foram *simultâneos*. É demasiado óbvio – além de tautológico – admitir que dinâmicas de longa duração se apresentem como melhores candidatas à classe do “longo prazo”; como muitos fenômenos de lentíssima acumulação. Porém, são menos óbvias duas outras situações, essenciais ao manejo da prospectiva moderna.

7. Um planejador destaca outra questão correlata: a transferência de atividades do espaço público para o privado é outro fenômeno que aumenta a fragmentação do poder. “Na América Latina, acrescenta, raramente o Estado alcançou capacidade gerencial para lidar com essa nova complexidade” (VILLAMIL, 1988).

Uma, as “descontinuidades radicais”: o dia seguinte ao fim de um produto ou de um processo vale como “longo prazo”, ainda que seja apenas amanhã.⁸ Outra, que a dinâmica tecnológica encurta horizontes temporais e muda a própria acepção de “prazo”. É oportuna uma ilustração, ainda que simples: a Universidade Estadual Paulista (Unesp) acaba de instalar novo processamento de dados com capacidade de 33,3 teraflops (33,3 trilhões de cálculos por segundo). Entre suas pesquisas, uma que duraria 30 anos será concluída em três; o novo *cluster* dividiu o prazo por 10 – de longo a curto prazo.⁹

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, LEGITIMAÇÃO E NOVOS DESAFIOS

Previu-se, no início deste artigo, que nesta parte final buscar-se-ia dar mais precisão ao conceito de planejamento estratégico e destacar algumas dificuldades institucionais na sua formulação. Sublinhar uma delas, geralmente descuidada: a de se garantir legitimidade social às propostas governamentais nessa matéria. Por fim, elencar alguns desafios imediatos a serem levados em conta na – tentativa de – racionalização das ações governamentais, quando projetadas para horizontes temporais longínquos. E caberá ainda, em algum momento, aclarar melhor a escolha do título: em vez do que seria mais tradicional – “Planejamento governamental e prospectiva” –, a adoção de “Estado-Nação e construção do futuro”.

Planejamento estratégico: os planejamentos governamentais no Brasil ou na América Latina (REZENDE, 2010; LEIVA, 2010) são majoritariamente “normativos”. O autor que mais trabalhou nesse tema insistiu, desde o início, em considerar “normativo” um antônimo de “estratégico” (MATUS, 1972, 1977). Críticas elaboradas ao longo de sua extensa obra figuram em sua lista de atributos (*condenáveis*) do planejamento normativo: *i*) um único sujeito planifica: o Estado; *ii*) com foco em um único objeto: a realidade nacional; *iii*) decidindo unilateralmente qual era o diagnóstico: seu próprio; *iv*) facilitado pela crença de que seu “objeto” obedecia a leis – relações constantes ou altamente prováveis entre causas e efeitos; *v*) assim, seguir-se-ia com fluidez rumo à situação desejada; pois, *vi*) o poder do sujeito – Estado – bastaria para assegurar sua plena execução; e *vii*) o Plano era autossuficiente: uma vez executado seu objetivo seria atingido.

8. Um dos pontifizes da *prospectiva*, inspirado em Prigogine, pergunta-se sobre este tema: como reconhecer os pontos de bifurcação? Que inovações vão ficar sem consequências e quais são susceptíveis de afetar o sistema global e determinar uma evolução irreversível? Os parâmetros das bifurcações não serão variáveis-chave da análise prospectiva? (GODET, 2000). Sem dúvida, as descontinuidades são agora indissociáveis dos estudos de longo prazo.

9. Em uma sociedade do conhecimento, esse fenômeno é crucial na especulação sobre o futuro. Que dizer então da capacidade de “encolher prazos” do *supercluster* do Projeto Galileu (Petrobras), recém-concluído, com capacidade de 160 teraflops? E esse está longe da fronteira: o líder mundial da categoria, “Jaguar” (Departamento de Energia dos EUA), opera com 1,76 petaflops (1,76 quatrilhões de cálculos por segundo). Se o conhecimento – tácito ou codificado – é chave no desenvolvimento contemporâneo, seu ritmo de produção insinua “saltos” que advirão; associados ou não a “inovações radicais”, a “bifurcações”. De todo modo, a classificação de medidas em curto, médio e longo prazos relativiza e perde precisão.

Contrapondo-se “uma a uma” as propostas de planejamento estratégico para substituir os sete atributos anteriores, pode-se considerar a seguinte síntese: *i*) há uma multiplicidade de atores “que planificam”; *ii*) buscando influir em partes de uma realidade complexa; *iii*) sujeita a interpretações variadas – multirreferência; *iv*) cujo processo de evolução é de “final aberto” – indeterminação que decorre de uma mescla de “relações causa–feito”: regulares, estocásticas, semiestruturadas e não estruturadas, estas últimas tendentes a predominar; *v*) em que o poder governamental confronta resistências e resiliências no contexto de uma sociedade multiorganizada; *vi*) em uma dinâmica na qual as crises e as inflexões são mais frequentes que as continuidades; e *vii*) a equifinalidade do plano normativo é impotente ante uma realidade mutante, sem homeostase; além de ser interdependente com o entorno mundial, este mais complexo e ainda menos governável.¹⁰

Estratégia, como se sabe, é hoje termo especialmente polissêmico e, no uso mais vulgar, chega a ser – mal – empregado como algo apenas importante ou prioritário. No entanto, quando esse termo é aplicado como qualificativo do planejamento, arrasta e mescla acepções mais nobres e de distintas origens. Entre outras: *i*) da arte militar, ao pressupor o emprego de alguma modalidade de poder; *ii*) da teoria dos jogos, ao se entender que cada decisão governamental deve levar em conta as decisões de outros atores; *iii*) da ciência da organização, ao postular-se que “ação estratégica” deve flexibilizar-se para adaptar-se a circunstâncias ultracambiantes; e *iv*) dos saberes que tratam da complexidade, ao enfatizar-se que tal ação confronta hoje um misto de “incertezas distintas”, entre as quais predominam as “não estruturadas”. Essa combinação de significados inspirou um especialista no tema a declarar: “estratégia não é um documento; é um processo conversacional que ameniza a tensão entre a continuidade e a mudança” (FLORES, 2006, p. 2). Podendo-se acrescentar que é uma palavra sólida, potente, decisiva, que quando se pospõe a “planejamento” coloca uma última lápide sobre sua tradição normativa.

Consequentemente, “planejamento estratégico” dista de ser uma tarefa pública banal. Décadas de desconsideração do longo prazo na produção das políticas governamentais latino-americanas – como já se observou – entorpeceram a capacidade dos aparatos governamentais para elaborá-lo. No Brasil, em particular, prevaleceu amplo e crescente predomínio de administradores e “controladores”. Desconsiderou-se o que é quase um consenso: o pensamento estratégico de longo prazo é qualitativamente distinto do pensamento tático de curto prazo, requerendo

10. Essa síntese estrutura-se com base no autor mencionado (MATUS, 1984, 1987), que melhor consolidou as várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da Cepal e, posteriormente, do Ilpes, dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou. Alguns dos aportes de terceiros, lá reunidos, estão aqui ampliados. Assim, na versão aqui adotada estão refletidos aportes de Roos Ashby (complexidade, 1956), Pierre Massé (controle social, 1965), Jacques Ardoino (multirreferência, 1966), Jacques Lesourne (interdependência, 1985), Yehezkel Dror (governo, 1984), Humberto Maturana (*autopoiesis*, 1984), Fernando Flores (cognição, 1987) e Samuel Pinheiro Guimarães (entorno mundial e governabilidade, 2001).

personalidades distintas para operar com uma ou outra dessas modalidades de racionalidade (ASCHER; OVERHOLT, 1983; LINSTONE, 1984; DROR, 1990). Portanto, tampouco é simples estabelecer regras rígidas e uniformes nessa matéria; talvez o diapasão seja preferível à partitura, sendo o tom mais libertário que a pauta.¹¹

Com tais restrições, podem ser enfileiradas algumas sugestões de atributos que merecem constar de eventuais tentativas nacionais de planejamento estratégico, tendo-se como referência a América Latina e o Caribe como um todo. Sem se olvidar que, invariavelmente, a consistência teórica do desenvolvimento deverá prevalecer sobre as técnicas e os procedimentos da elaboração dos próprios planos; ao contrário do que tantas vezes ocorreu.¹² Um decálogo – mínimo e não hierarquizado – serve de ponto de partida:

1. Legitimidade: além de “legal”, o plano precisa de razoável consenso social.
2. Gestalt: sua totalidade deve ser compreensível, capaz de mobilizar os atores sociais.
3. Síntese: privilegiar rumos e ações selecionados; concentrar-se no essencial.
4. Contrato: execução combinada, tendo em conta uma realidade de “poder compartilhado”.
5. Escala: garantir soluções de larga escala e sustentáveis, conforme o interesse coletivo.
6. Generosidade: combinar racionalidade competitiva com solidariedade social.
7. Coerência intertemporal: compatibilizar eventuais “rupturas” com valores nacionais.
8. Harmonia: priorizá-la como regra nas relações externas, sobretudo regionais.
9. Funding: gastos em C&T, RH e base produtiva sem comprometer a soberania.
10. Nação: “a proposta ajuda a construí-la?”, deve ser o critério decisivo de escolha.

11. Como se sabe, o planejamento de longo prazo no Brasil obedece hoje a um dispositivo legal que cumpre dois anos, estando sob a órbita decisória do ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos (Decreto nº 6.217, de 4 de outubro de 2007). Quem, entre outras competências, tem a de *articular com o governo e a sociedade a formulação da estratégia nacional e das ações de desenvolvimento de longo prazo* (art. 2º, item III). O novo ministro está pondo em marcha o “Plano Brasil 2022”, abrindo uma perspectiva enriquecedora em relação às experiências anteriores de planejamento nacional.

12. Recorde-se que conforme a doutrina do Consenso de Washington, o processo do desenvolvimento veio sendo interpretado nos moldes da Teoria Moderna do Crescimento, uma base inadequada ao planejamento de longo prazo. No dizer de um dos seus críticos, ela se “expressa através de um algoritmo de equilíbrio no qual esse processo se equipara ao crescimento do produto *per capita* e pode ser compreendido através de modelos formais nos quais estão ausentes as instituições e a incerteza” (KATZ, 2008, p. 7).

Legitimidade social: na abertura deste capítulo, previu-se destaque para o primeiro atributo anteriormente mencionado, na impossibilidade de focalizar-se um a um os demais.¹³ Neste texto e em outros aos quais se fez referência, há menções variadas a “projeto nacional”. Expressão com significados múltiplos e rigor variável, embora comumente impregnada de boas intenções. Intui-se que se trata ali de algo material – papel ou mídia eletrônica –, em que se antecipam características futuras e desejáveis de uma Nação. Algumas personalidades, incrédulas de que as forças do mercado possam substituí-lo, tendem a insistir que é ele imprescindível. E a expressão circula com base um tanto fiduciária; sem que muitos de seus usuários tenham claro qual é seu valor intrínseco. O que abre espaço a uma indagação-chave: sem mecanismos políticos que permitam assegurar legitimidade social a tal projeto, seu valor intrínseco poderá ser distante de zero?

Esta questão aparece como crucial em planejamento estratégico de longo prazo e motiva algumas considerações. Uma, imediata, de que no caso brasileiro a própria Constituição Federal facilita parte dessa legitimação. Ela reafirmou em 1988 que o Estado deve estar organizado de modo que leve adiante um projeto nacional de desenvolvimento, para o qual determinou novas regras de planejamento. “A questão é que ela não é um plano geral, é um plano para cada governo”.¹⁴ Duas, que as dezenas de planos nacionais na região tiveram pouca transcendência e continuidade em cada governo subsequente. Ainda que houvesse alguma legitimidade social na origem do plano, provavelmente ela se perdia ao começar o governo seguinte.¹⁵ Três, que o apoio da sociedade civil a um plano de longo prazo não pode ser a cegas; só será legítimo se consciente. Ademais de entender a essência do plano, convirá que tenha compreensão razoável da realidade na qual vive; o que é crescentemente dificultado pela complexidade do mundo contemporâneo.¹⁶ Desse ponto, ilumina-se outro papel da estratégia de desenvolvimento de longo prazo: ser um instrumento singular de pedagogia social para fortalecimento da cidadania futura.

13. Aqui se emprega “legalidade” como “legitimidade de origem” (órgãos de poder constituídos na norma constitucional); reservam-se “legitimação” e “legitimidade” para o que vários autores designam como “legitimidade de exercício”: emprego do poder em ações reconhecidas como compatíveis com interesses, aspirações e valores majoritários da comunidade nacional (URZUA, AGÜERO, 1998).

14. A citação é de um dos especialistas convocados pelo Ipea para um debate sobre os “Vinte anos de Constituição Federal” e encerra uma de suas críticas ao excesso de propostas de emendas (sic): “A partir de 6 de outubro de 1988, todo governo da república política empenhado [...] em modificá-la. Em modificar a Constituição à sua imagem e semelhança, para ser seu plano de governo” (BERCOVICI, 2008, p. 34).

15. A menos de alguns projetos setoriais cujos cronogramas físicos e financeiros estendiam-se por vários anos. Uma vez recuperado o Estado de direito, os governos nacionais foram invariavelmente “de coalizão” e a repartição dos ministérios entre forças políticas diversas (às vezes, *adversas*) jamais criou um “primeiro escalão” homogeneamente dedicado à execução do próprio plano vigente. Além disso, com predomínio do curto prazo em toda a região, a política fiscal rígida reduziu a cooperação entre ministérios e exacerbou-lhes a disputa pelos parcos recursos dos orçamentos públicos sempre estressados (URZUA; AGÜERO, 1998). O planejamento nacional saía, assim, duplamente vitimado.

16. A sociedade da informação estaria provocando uma explosão e diversificação de “visões do mundo” (*westanschauungen*) o quê, sem dúvida, problematiza ainda mais a construção de consensos mínimos no seio da sociedade civil (VATTIMO, 1989), especialmente em quanto a “futuros desejáveis”.

Uma quarta percepção merece destaque: há fortes indícios de que, nas últimas décadas, os ONPs que mantiveram-se competentes para planejar e conservaram alguma autonomia em relação às autoridades fazendárias foram de países com as duas seguintes características políticas. A primeira que, historicamente, se apresentava com matrizes partidárias relativamente estáveis – classe na qual o Brasil figuraria entres as últimas posições. A segunda, aqueles cujos partidos eram “distinguíveis uns dos outros”, com base em seus programas e em suas ações políticas; assim, mantinham-se como intermediários razoavelmente efetivos entre cada sociedade civil e seu Estado. Em tais casos, certa legitimação dos planos nacionais seria indireta, pelo fato de partidos hegemônicos sustentarem seus objetivos e instrumentos sobre a sequência dos períodos governamentais.¹⁷

É nessa linha de raciocínio que se preferiu substituir o tradicional “planejamento governamental” por “Estado-Nação”, no primeiro termo da dicotomia que intitula este artigo. Na vontade de influir sobre o futuro e não apenas de reagir a ele, cabe ao ser jurídico “Estado” decidir ações de longo prazo em nome de todos os seus súditos; porém, não apenas como burocracia dominante da esfera pública (governo); também, como espaço institucional em que seus súditos convivem, interagem, solidarizam-se, digladiam-se, constituem-se cidadãos ou marginalizam-se. Caso este em que cabe ao próprio Estado-Nação representá-los e defendê-los. Nessa sequência de argumentação, a concepção axial do planejamento estratégico de longo prazo é tarefa para estadista, um recurso humano sempre escasso. As racionalidades de curto e médio prazos permanecem sob a égide de governantes que se revezam nos mandatos do Executivo nacional – recurso humano abundante. No entanto, a qualidade das normas eleitorais e partidárias e a dignidade de todos, inclusive de legisladores e juristas, vão garantir ou não que a edificação da Nação, esboçado no plano de longo prazo, prossiga ou pare.

Desafios imediatos: foi este o último tema previsto ao começo deste capítulo e ainda não tratado, cabendo agora precisá-lo melhor. As experiências de planejamento nacional na América Latina e no Caribe terminavam por identificar “linhas de ação futura”, em geral para curto ou médio prazos. Saíam elas de carências acumuladas no passado ou de urgências momentâneas, ora referidas ao país como um todo, ora identificadas setorialmente e/ou por critérios territoriais, com vista a algum aspecto do desenvolvimento regional interno. Às vezes, decorreram de acordos entre governos e empresas privadas para iniciativas comuns em parcerias (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2009). Alguns planos tiveram apoios mais amplos,

17. Esta percepção merece ser pesquisada. Convém rever, a respeito, as trajetórias de ONPs como o DNP/Colômbia, Cordiplan/Venezuela, Odeplan/Chile, Ofioplan/Costa Rica e Secretaria da Presidência/México (LEIVA, 2010), entre alguns mais que se encaixam no comentário do texto. Em outra ordem de argumentação, há quem sustente que a própria mudança do Estado dificulta tomar o ONP como protagonista maior do planejamento. Seus corpos técnicos (onde hajam sobrevivido) junto a outros administradores públicos, empresários públicos, além de legisladores e juizes, tornam o próprio Estado um “ator plural” (YERO, 1991).

incluindo membros da comunidade científica, associações profissionais, sindicatos e outros grupos sociais, além de contarem com respaldo de organismos internacionais. Nem a maior base consensual, nem os financiamentos os salvaram de fracassos, parciais ou não; o normativismo debilitava-lhes a formulação e descontinuava as suas execuções. Os prazos, propostos para cuidar dos “desafios imediatos”, eram fixados como se “o amanhã reproduzisse o hoje”; e como se as realidades nacionais – os objetos dos planos – pudessem ser isoladas, desconsiderando-se parte ou o total das suas interações externas.¹⁸

Há 15 anos, 19 personalidades de dez países acordavam um Informe sobre o estado do mundo cujas conclusões respaldavam a necessidade do planejamento nacional, acompanhado de ações coordenadas à escala supranacional. Embora não haja alcançado maior repercussão, ressaltou importantes questões. Sobre o futuro, sustentava que a competição pelo lucro afigurava-se injustificada como maior objetivo para as escolhas públicas e privadas. Por um lado, tal competição (sic): “não pode, por si só, resolver de forma eficiente os problemas mundiais de longo prazo. O mercado não pode prever convenientemente o Futuro; ele é naturalmente falho de visão” (GRUPO DE LISBOA, 1994, p. 18). Por outro lado, o Informe era taxativo sobre o entorno mundial:

É convicção profunda do Grupo de Lisboa que o Japão, os Estados Unidos e a Europa Ocidental devem utilizar e desenvolver seu enorme potencial científico e tecnológico e a sua riqueza com vista à conciliação entre eficiência econômica, justiça social, preservação do ambiente e democracia política, em vez de colocarem esse potencial e essa riqueza ao serviço dos seus próprios interesses utilitaristas e de sua luta pela dominação global (GRUPO DE LISBOA, 1994, p. 18).¹⁹

Os dois parágrafos anteriores foram escolhidos como pano de fundo para este último tema – desafios imediatos – e facilitam aclarar a mudança de perspectiva aqui proposta. No penúltimo, sobre América Latina e Caribe, recordou-se como eram definidos no planejamento tradicional: a partir do passado, até o médio prazo, com foco na realidade local e a esperança quase sempre vã de que se concretizassem. Para esses horizontes de tempo – curto e médio –, alguns daqueles procedimentos

18. Este conceito de “entorno” merece ser repensado; é mais que o lugar geométrico do qual advêm condicionantes exógenos para o desenvolvimento nacional. Não basta tê-lo em conta como se fosse outro “objeto isolado”, apenas adjacente à realidade nacional. Há analistas que já o advertem com precisão, como o ilustra o argumento seguinte sobre problemas do meio ambiente: “não são ‘problemas do entorno’ e sim, em sua origem e conseqüências são ‘sociais’; problemas do ser humano, da sua história, das suas condições de vida, de suas relações com o mundo, de seu ordenamento econômico, cultural e político” (*ipsis literis*, BECK, 1998, p. 90).

19. São inegáveis o valor e a generosidade desse Informe, porém, ambos os destaques tirados do seu capítulo introdutório merecem reparos. O primeiro por obsoleto: quase 60 anos após Keynes, continuar insistindo nas teclas da oposição “mercado-planejamento”. Há 30 anos, o Ilpes, com vista às economias de mercado, já insistia em que o antônimo de planejamento era “negligência ante o futuro”; deixar que ele ocorra; omitir-se em construí-lo. O segundo por iníquo e por ingênuo. Um, porque em termos de “luta pela dominação global” igualar Japão e Europa Ocidental aos Estados Unidos é injustiça. Dois, porque se inverte a causalidade: este ímpeto de dominação é que motiva o desenvolvimento do enorme potencial científico e tecnológico.

podem ainda fazer sentido, especialmente em políticas setoriais e de desenvolvimento regional. No parágrafo seguinte, o *Grupo de Lisboa* revela-se mais pessimista que o cabível em descrever do mercado como instrumento que ajuda a construir o futuro, embora seja certo que não ajuda prevê-lo, e destaca, com tinta forte e senso de oportunidade, o campo de forças do contexto externo.²⁰

Estão ali os elementos essenciais para contrastar com os “desafios imediatos”, tais como são exemplificados a seguir. Sendo parte das próprias conclusões de um planejamento estratégico nacional moderno, uma lista exaustiva deles só faria sentido na elaboração de algum plano específico. Aqui, a maior diferença com o enfoque normativo tradicional está em que as prioridades advêm de necessidades e riscos que poderão ocorrer no futuro distante, até o ponto em que este possa ser vislumbrado. Recorde-se que, ao final do primeiro capítulo, tratou-se de novos conceitos de “longo prazo”; o que lá se disse facilita uma taxonomia simples para esses desafios. Embora a classificação geral valha para América Latina e Caribe, os exemplos estão inspirados mais na realidade brasileira.

Os temas desafiantes podem ser exemplificados em quatro classes, propostas a seguir:

1. *De condicionamentos históricos de longa duração*, entre outros: a dinâmica demográfica, que desequilibrará a seguridade social; a sociodiversidade, com todo o espectro das questões indígenas, inclusive da delicada geopolítica fronteiriça; o empobrecimento da biodiversidade, por manejo predatório tradicional de recursos naturais; ou o acúmulo de gases estufa na atmosfera, cuja reabsorção varia de 12 anos (metano e hidroclorofluorcarboneto) a até 50.000 anos (perfluorcarbono).
2. *De uma “proteção ex ante”*, entre os quais: as ações urgentíssimas de “adaptação” a aquelas mudanças climáticas já definitivas; a pesquisa de pragas em canaviais, que garanta a aposta no etanol, precavendo-se de ocorrências como as que dizimaram o algodão e o cacau; a conservação de rios e aquíferos subterrâneos, já que o país será a “Arábia Saudita da água” em uma década mais, quando um de cada quatro ou cinco seres humanos dela carecerá; o fortalecimento da capacidade de dissuasão, em particular, pela Amazônia Azul e o pré-sal; ou, ainda, a predefinição de alternativas ante um eventual colapso nos diversos sistemas de comunicação do país.

20. Para o caso do Brasil, grande país “periférico”, a advertência que encerra um trabalho clássico sobre esse contexto é mais precisa: “o século XXI será caracterizado por enorme concentração de poder de toda ordem, e esses Estados da periferia serão atingidos pela política de força e de arbítrio, que cobrará deles a obediência e a submissão às regras internacionais que aquelas estruturas hegemônicas elaboram e impõem ao mundo” (GUIMARÃES, 1999, p. 158).

3. *De inovações exógenas paradigmáticas*, como as que provavelmente advirão das centenas de projetos em curso para a convergência tecnológica, incluindo-se aí toda a gama de pesquisas que se abre sob a sigla NBIC (nano-bio-info-cogno).²¹
4. *De eventos improváveis, mas de efeitos catastróficos ou de descontinuidades* críticas como o seriam desastres ambientais de alto impacto; pode sê-lo a guerra terceirizada, que pulveriza certa homeostase da paz – mesmo em situações de inferioridade comprovada, o lado perdedor, que desde tempos longínquos tendia à busca de um armistício, inclina-se agora à prolongação dos conflitos por pressão de corporações empresariais neles envolvidas ou à eminente eclosão de novo padrão produtivo-tecnológico, acarretando nova bifurcação irreversível na história da humanidade.

Há mais duas sugestões, para desafios imediatos em planejamento estratégico de longo prazo, que podem ser tidas como de natureza instrumental: referem-se a fatores que garantem maior viabilidade de execução às metas que ali sejam estabelecidas. São as seguintes:

1. *Rubricas pétreas*: aquelas alocações de recursos que sejam inequivocamente estratégicas, cuja redução ou eliminação pode comprometer de modo irrecuperável o processo de mudanças programadas, deveriam ser tidas como intocáveis. Trata-se de um freio consciente ao poder discricionário e ilimitado das autoridades fazendárias que, por meio dos contingenciamentos, têm há anos um poder de vida ou morte sobre os cronogramas financeiros e físicos das políticas e dos projetos das demais autoridades governamentais, no Brasil e em quase todos os demais países latino-americanos. Trata-se de elevar a edificação do Estado-Nação a um nível de prioridade acima da geração de superávits primários.
2. *Mobilização de talentos*: soa elementar que a sociedade do conhecimento emperre se o processo de aprendizagem mostra-se obstaculizado. Um processo em cujo fulcro está o cérebro humano, com um desempenho decisivo, sobretudo se o desafio for o de perscrutar o desenvolvimento nacional futuro. A descoberta dos talentos passa pela lei dos grandes números: quanto mais oportunidades haja para que se revelem mais fácil será arregimentá-los; técnicas de *fast track* podem agilizar cultivá-los e será necessário, além disso, evitar que se escapem. Nesse âmbito – atraí-los –, o mercado tem sido mais eficiente que a maior parte dos governos (COSTA-FILHO, 2005).

21. Observe-se que tais pesquisas estão no cerne das estratégias atuais de fortalecimento e perpetuação das "estruturas hegemônicas", como as designa um dos autores mencionados (GUIMARÃES, 1999). Busca-se a convergência das Nanotecnologias com as Biotecnologias, as da Informação e as Cognitivas, daí a sigla NBIC.

Nessa ordem de considerações, este é o segundo e último dos desafios instrumentais que se enfrenta no planejamento estratégico moderno. Cabe dizer que essa convicção está isenta de qualquer visão elitista; ocorre apenas que “definir estratégia” é tarefa de inteligência intensiva. No entanto, qualquer proposta que queira merecer o qualificativo de “nacional” precisa legitimar-se. Há 20 anos, em um Simpósio Internacional de Iniciativa do Ilpes e do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), órgãos especializados respectivamente em planejamento e administração pública na América Latina e no Caribe, insistia-se na urgência de um novo planejamento, capaz de mobilizar as energias da região para recuperar um desenvolvimento com ritmo e qualidade compatíveis com o consenso coletivo, que conjugasse a liberdade de iniciativa e as energias da empresa privada com o senso prospectivo e a eficiência de governos dedicados ao bem-estar social.

Enfim, que se esta região pretendesse exercer algum controle sobre suas oportunidades futuras de desenvolvimento, precisaria criar um substrato institucional que combinasse sabiamente mercado, planejamento e democracia (COSTA-FILHO; KLIKSBERG, 1988). Se essas palavras valem hoje, isso poderia significar que os autores acertaram em sua prospectiva conjunta. Porém mais que isso: se são ainda oportunas e necessárias, aquelas propostas, embora consensuais e generosas, até agora fracassaram.

REFERÊNCIAS

- AHUMADA, J. **Hipótesis para el diagnóstico de una situación de cambio social**. Caracas: Cendes, 1962.
- AMARAL, R. **Civilização e barbárie**. Brasília: Ed. Cebela, 1999.
- ASCHER, W.; OVERHOLT, W. H. **Strategic planning and forecasting**. New York: John Wiley and Sons, 1983.
- ASHBY, W. R. **An Introduction to cybernetics**. London: Chapman & Hall, 1956.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica, 1998.
- BERCOVICI, G. Vinte anos de Constituição Federal: avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional. IN: **SEMINÁRIO IV, PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**, Brasília, Ipea, out. 2008.
- CAMPOS, R. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1974.
- CENDES. **La planificación posible en la prospectiva socio-política de América Latina**, Caracas: UCV/IV CIP, octubre 1980.

CONYERS, D.; HILLS, P. **An introduction to development planning in the third world.** New York: John Wiley & Sons, 1984.

COSTA-FILHO, A. H. O planejamento no Brasil: a experiência recente. **Pensamiento Iberoamericano**, Madri, ICI n. 2, jul./dez. 1982.

_____. La planificación en un marco de interdependencia. Intervención Inaugural del Coloquio Internacional: Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado. **Revista Investigación y Gerencia**, Vol. IV/1, Caracas, Ed. Parral, jan./mar. 1987.

_____. **Planificación y construcción del futuro.** San José/Costa Rica: Ilpes/Ocap, 1988.

La inmersión internacional de América Latina. In: ILPES. **Inserción Externa, Competitividad y Crisis Fiscal.** Montevideo: OPP/Presidencia de la República, 1989 (Capítulo III).

_____. Inflexiones recientes en el análisis prospectivo. In: ORTEGON, E.; MEDINA, J. **Prospectiva: construcción social del futuro.** Cali/Colombia: Univalle, 1997.

_____. **Educación superior y transformación productiva.** In: FORO DE ACCIÓN PERMANENTE EN PROSPECTIVA DE C&T. Bogotá: Colciencias, 2005.

COSTA-FILHO, A.; KLIKSBERG, B. (Coord.). **La democracia frente al reto del estado eficiente.** Buenos Aires: GEL Editores, 1988.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. **Un eslabón faltante en América Latina: alianzas público-privadas para una visión estratégica nacional.** Santiago del Chile: Cepal, 2009.

DROR, Y. **Enfrentando el futuro.** México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

_____. **El arte de gobernar como un juego nebuloso con la historia.** Bogotá: Ciade, julio 1990.

FLORES, F. **Planificación estratégica.** In: BOISIER, S. SEMINARIO INTERNACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO REGIONAL, Santiago de Chile, CFI, ago. 2006.

GIORDANI, J. A. **Planificación como proceso social.** Caracas: Vadell Hnos., 1991.

GODET, M. **A “caixa de ferramentas” da prospectiva estratégica.** Lisboa: Cepes, junho 2000.

GRUPO DE LISBOA. **Limites à competição.** Lisboa: F. Calouste Gulbenkian, 1994.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periferia.** Porto Alegre: UFRGS, 1999.

- _____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- GURRIERI, A. **Vigencia del estado planificador en la crisis**. Madri: ICI-Ilpes, 1984.
- HODGSON, G. M. **Economia e instituições**. Oeiras/Portugal: Editora Celta, 1988.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- IZAGUIRRE, M. **Las lecciones de la crisis**. Caracas: Cendes, Enero-Abril, 1986.
- KATZ, J. **Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico**. Santiago de Chile: ONU, enero 2008.
- KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.
- LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.
- LEIVA, J. **Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina**. Brasília: Ipea, 2010 (no prelo).
- LINSTONE, H. A. **Multiple perspectives for decision making**. New York: Elsevier Science Publishing, 1984.
- MASINI, E. **Why futures studies?** London: Grey Seals Books, 1992.
- MATUS, C. **Planificación de situaciones**. Caracas/Venezuela: Cendes, 1977.
- _____. **Estrategia y plan**. Santiago del Chile: Editorial Universitaria, 1972.
- _____. **Planificación y gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1987.
- _____. **Política y plan**. Caracas: Iveplan, 1984.
- MEDINA, J.; ORTEGÓN, E. **Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe**. Santiago del Chile: Ilpes, septiembre 2006.
- MICHELENA, J. A. S. **Sociología y planificación en Venezuela**. Caracas: Soves, 1985.
- MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.
- MOJICA, F. J. **La construcción del futuro**. Bogotá: CAB/Oncyt, 2005.
- MOLES, A. **As ciências do impreciso**. Porto, Portugal: Editora Afrontamento, 1995.
- OEA. **La Carta de Punta del Este**. Washington: OEA, 1961.
- REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília: Ipea, 2010 (no prelo).
- TINBERGEN, J. **Planificación del desarrollo**. Madri: Ediciones Guadarrama, 1967.

URRUTIA, M.; YUKAWA, S. **Development planning in mixed economies**. Tokio: The United Nations University, 1988.

URZUA, R.; AGÜERO, F. **Fracturas en la gobernabilidad democrática**. Santiago: Universidad de Chile, noviembre 1998.

VATTIMO, G. **La sociedad transparente**. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1989.

VILLAMIL, J. J. **El rol creciente del sector privado en el desarrollo actual de América Latina y las implicaciones para la planificación**. San Juan, Puerto Rico: XVI CIP, 1988.

WOLFE, M. **En pos de alternativas democráticas**. Santiago de Chile: Cepal, 1984.

YERO, L. Los estudios del futuro en América Latina. In: ORTEGON, E.; MEDINA, J. **Prospectiva: Construcción Social del Futuro**. Cali/Colombia: Univalle, 1991.



PARTE II

**CONTEMPORANEIDADE,
PROMESSAS E POSSIBILIDADES
PARA O FUTURO**



O CONFRONTO ENTRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O PPA*

Eugênio Andrade Vilela dos Santos**

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo serão abordados alguns dos aspectos que influenciam o senso comum relativo ao conceito de planejamento, situações que contribuíram para afastar o Plano Plurianual (PPA) da missão para a qual foi concebido. Também será feita uma reflexão comparando a atual estrutura do PPA com o planejamento real, apontando-se as principais inconsistências e algumas possibilidades para se qualificar o plano como instrumento efetivo de planejamento. A comparação será feita a partir de uma análise crítica da tentativa de integração entre plano, orçamento e gestão, no âmbito da reforma orçamentária de 2000, e de considerações sobre a experiência recente no planejamento federal.

Quanto à apropriação do conceito de planejamento, as análises são ancoradas nas reflexões de Pierre Bourdieu, particularmente as teorias relacionadas aos conceitos de *habitus*, campo e *doxa*. A investigação tem o objetivo de desvelar as razões das diversas apropriações parciais do termo planejamento governamental, motivos que influenciaram nas atuais características do PPA. Os comentários ao longo do texto também fazem referência a dois dilemas clássicos em políticas públicas: as relações entre política e técnica, e entre formulação e implementação.

As reflexões visam qualificar as críticas ao planejamento de forma a identificar aspectos pouco tratados na literatura. Ao final do capítulo são apresentadas algumas possibilidades para construção de um PPA dotado de maior capacidade para

* O autor agradece os comentários e a leitura prévia de Carlos Augusto de Godoy Curro, que compartilhou interpretações indispensáveis para a elaboração deste documento, eximindo-o, como de praxe, de quaisquer equívocos contidos no texto.

** Coordenador-Geral de Qualidade do Plano, vinculado à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). As opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

viabilizar o desenvolvimento, libertando-o dos atuais limites estruturais e simbólicos influenciados pela concepção vigente de planejamento.

2 A DISPUTA PELO CONCEITO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Os diversos conceitos de planejamento quase sempre fazem referência ao processo de definição de resultados, ao estabelecimento dos meios para se alcançar os objetivos ou às maneiras de interferir na realidade de modo a transformá-la tomando, no presente, decisões que afetam o futuro.

Entretanto, quando se pensa em planejamento governamental, é imperativo associar a esses conceitos o espaço público, com todas as suas características. Isto significa dizer que as reflexões sobre planejamento governamental não podem estar dissociadas dos conceitos básicos de ciência política relativos ao Estado – poder, legitimidade, conflito, política, hegemonia, ideologia etc.

Por isso, refletir sobre planejamento governamental implica ir além das definições mais simples, conceitos geralmente vinculados às teorias da administração. O centro do debate sobre planejamento governamental, portanto, deve estar nas relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações.

É certo que diversas áreas do conhecimento influenciaram nas compreensões relativas ao tema. Entre os campos que se ocupam do planejamento governamental, destacam-se a arquitetura e a geografia (planejamento das cidades e do território), a economia (em especial o debate entre desenvolvimentistas e fiscalistas), as ciências sociais (papel do Estado e análise de políticas) e a administração (organização de processos para se atingir objetivos predeterminados). Não se pode esquecer, também, da contribuição e influência das ciências militares (estratégia e disputa territorial). Entre as diversas apropriações do termo, o senso comum do que seja planejamento governamental hoje está mais relacionado, infelizmente, às interpretações da administração. Ou seja, o foco na organização de processos tem dominado o debate sobre planejamento governamental.

Diante dessa diversidade de formas de compreender o conceito, é interessante refletir sobre os interesses e as determinações que motivam as definições e aplicações existentes para um assunto comum. Ocorre que cada forma de explicar ou conceituar o termo está relacionada a uma maneira particular de criar o próprio objeto e explicá-lo à luz das conveniências das áreas específicas. A partir desta premissa, compreender as motivações que levam os grupos a defenderem o que se entende por planejamento governamental remete, portanto, ao desvelamento dos interesses destes grupos. Ou seja, argumenta-se que existem razões a explicar por que uma mesma realidade se torna objeto de uma pluralidade de representações socialmente reconhecidas, mas parcialmente irredutíveis umas às outras (BOURDIEU, 2007).

Nesses termos, os conceitos e aplicações, enfim, o jogo de linguagem e os esquemas de classificação que as diferentes áreas do conhecimento apropriam para conceituar dependem das relações e estruturas de cada campo. Assim, as relações, conscientes ou não, que delimitam os conceitos e, portanto, qualificam o que é adequado ou inadequado (fato que remete a posições favorecidas e desfavorecidas dos agentes) são motivadas pelo jogo de interesses afetos às formas de apropriação do conceito de planejamento governamental (BOURDIEU, 2007).

Nessa disputa pela hegemonia do conceito de planejamento, é esclarecedor refletir sobre uma dicotomia clássica em políticas públicas: a relação entre política e burocracia.

Como o Estado é o objeto central das disputas mais ferozes, visto que concentra o poder de normatizar, regular, classificar e, conseqüentemente, distribuir capital de todas as naturezas, o campo das escolhas presente no planejamento é um dos objetos principais envolvendo a tensão pelo controle do Estado.

Nesse ambiente de disputa, observa-se, em diversas situações, que a burocracia se defende dessa tensão no conforto da instrumentalização do planejamento. Apesar de lutar por suas ideias e, em diversas situações, defender sua parcialidade política nos processos e decisões em que estão inseridos, é mais cômodo e, portanto, mais usual, que ela lance mão dos processos que coordena para proteger e ampliar seu espaço de atuação. Nesse sentido, possíveis ameaças à institucionalidade que confere sentido à burocracia,¹ inclusive uma reorientação no conceito de planejamento governamental, podem ser objeto de disputa intensa por segmentos da classe.

Nesses termos, argumenta-se que a racionalidade que preside, em regra, o comportamento burocrático, contribui para que o planejamento governamental seja comumente interpretado enquanto ferramenta para organizar ou como a forma de o governo se organizar para implementar o que foi decidido. Estes conceitos fortalecem a apropriação do planejamento pela administração.

Apesar das demais motivações da burocracia, inclusive as afetas à viabilização do planejamento governamental em respeito ao Estado democrático de direito, o ponto aqui é relacionar a necessidade de proteção e reprodução da burocracia e a apropriação do conceito de planejamento. Ou seja, defende-se que é interessante para parte da burocracia compreender o planejamento principalmente enquanto organização dos meios.

É de se destacar que, de certa forma, essa apropriação também é confortável para os políticos, que, diante desta preferência dos burocratas pela organização,

1. Outro fator que recorrentemente limita a atuação da burocracia é a reatividade ao conflito. Em várias situações, verifica-se que é mais confortável evitar o confronto e se proteger de eventuais alterações futuras na estrutura das organizações do que criar o constrangimento necessário para a mudança.

podem reservar para si com mais facilidade o poder de explicar a realidade e justificar as escolhas. Isto, de certa forma, pelo menos dificulta que a burocracia se aproprie da política. Por seu turno, fica prejudicada a qualidade do subsídio que os técnicos do Estado poderiam fornecer, uma vez que o planejamento passa a ser entendido prioritariamente em apenas uma de suas dimensões. Tal situação é particularmente grave quando o Estado demanda mais coordenação, especialmente no presidencialismo de coalizão, no qual as disputas internas no governo tendem a ser mais acirradas, o que pressupõe, naturalmente, mais subsídio para a coordenação de governo.

Enfim, são várias situações que influenciam ou determinam o significado dos conceitos. Cada forma de apropriação, ou cada campo, é o resultado da institucionalização de um ponto de vista nas coisas e nos *habitus*. O *habitus* é uma forma particular de pensar derivada de uma construção específica da realidade, fundada numa crença pré-reflexiva no valor dos instrumentos de construção e dos objetos assim constituídos (BOURDIEU, 2007). E este *habitus* varia dependendo do campo e das crenças que determinado grupo defende. Traduzindo para o caso particular do planejamento, os grupos de militares, cientistas sociais, arquitetos, economistas etc. têm um *habitus* próprio que influencia as leituras possíveis sobre o conceito de planejamento, fato que impacta na aplicação da palavra e, conseqüentemente, nas características do PPA.

Para além das razões que interferem na apropriação do termo, a fim de se qualificar o conceito de planejamento governamental, é ilustrativo trabalhar com três dimensões intrínsecas à expressão: diagnóstico, escolhas e organização dos meios. A dimensão do diagnóstico remete à compreensão das dinâmicas que foram e são responsáveis pela atual configuração da realidade. Resumidamente, a partir daí são feitas as escolhas que pretendem conduzir a sociedade a um patamar elevado de desenvolvimento. A fim de materializar estas escolhas lastreadas no diagnóstico, a dimensão da gestão incorpora-se ao planejamento para organizar e garantir a realização do que foi previsto. Dessa forma, o planejamento governamental pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas. Atenção especial deve ser conferida à palavra viabilizar, porque ela remete ao diálogo entre planejamento e implementação, o que obrigará a investigação de outro dilema clássico em políticas públicas: a relação entre formulação e implementação.

Quando o conceito dialoga com diagnóstico e escolhas, o planejamento governamental estabelece uma relação com a ideologia, ou com as teses que sustentam uma visão de mundo e, portanto, justificam o viés do diagnóstico e da escolha. Tal fato também contribui para que a burocracia compreenda o planejamento enquanto mero organizador, visto que enfrentar as escolhas

expõe os agentes e os estigmatiza enquanto pertencentes a este ou àquele grupo, situação que pode inviabilizar a manutenção do poder de grupos de burocratas. Nesse sentido, o ambiente termina por condicionar a ideologia de vários membros do corpo burocrático, que transitam com relativa tranquilidade em ambientes cujas interpretações da realidade podem ser consideravelmente distintas. Em outro momento seria interessante investigar como se dão os laços entre grupos da burocracia do Estado e segmentos da burocracia dos partidos políticos, interações que podem criar obstáculos à implementação da vontade do governo, visto que não é desprezível o capital controlado por segmentos mais organizados da burocracia, informações e contatos que alimentam uma rede que articula interesses significativos e diversos. Em um ambiente onde as relações afiliativas determinam as decisões, esses fatores tendem a criar obstáculos adicionais para que a informação mais adequada com vistas a viabilizar a vontade do governo chegue, efetivamente, à alta direção.

Além disso, também é de se ressaltar outro comportamento clássico nos “profissionais do Estado”. É recorrente a defesa de que os argumentos utilizados em determinado trabalho que envolve o planejamento governamental são “exclusivamente técnicos”. Ao emitir tal juízo de valor sobre o assunto, parte da burocracia não se dá conta de que está agindo a partir de uma visão ideológica (pré-reflexiva), na maioria dos casos sem ter plena consciência disso. E, por vezes, esse valor é utilizado para contrapor um argumento que é demonizado a partir do momento em que é interpretado como ideológico. Ilustra esta falsa consciência o fato de que todo ato ou processo denunciado como ideológico tem no seu inverso, por excelência, uma leitura tão ideológica quanto (ZIZEK, 1996).

Ainda no tocante à ideologia, o conceito de *doxa* utilizado por Bourdieu revela o processo de construção social que inscreve nos corpos dos sujeitos uma interpretação da realidade que confere sentido àquilo que protege determinado grupo. Ao defender que todos os sistemas acadêmicos e educacionais (por exemplo, a seleção e formação dos burocratas) são mecanismos de distribuição desigual de capital pessoal, e que, a partir desta distribuição seletiva, disseminam-se conceitos que conferem mais segurança à posição de determinados agentes, Bourdieu advoga que, assim, cria-se um mecanismo de representação. Nesses termos, o conceito de *doxa* parte do pressuposto de que o mundo social não funciona em termos de consciência, mas sim a partir de práticas e mecanismos que se retroalimentam de forma a criar um ambiente propício para proliferação de teses que protegem parte dos agentes, espaço no qual as pessoas aceitam e reproduzem diversos valores que elas sequer conhecem, mas que interessam²

2. Sobre a motivação dos atos, ver Bourdieu (1996), particularmente o capítulo intitulado É possível um ato desinteressado?.

à posição que ocupam ou ao grupo a que pertencem. Nesses termos, a ideologia, ou *doxa*,³ apresenta-se como algo invisível para alguns, o que dificulta enormemente a elucidação das razões que motivam o comportamento e a defesa dos interesses, neste caso particular o de parte da burocracia. Nesse contexto, o campo é tanto uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos, quanto um espaço de lutas onde os agentes atuam conforme suas posições relativas no espectro de forças, conservando ou transformando a estrutura a partir dos diversos interesses.

Para além das determinações que incidem sobre a apropriação do conceito, toda a lógica presente em qualquer modelo de planejamento que visa organizar a ação do Estado será válida se estiver orientada para cumprir os objetivos, ou seja, desde que esta dimensão da organização não se torne um fim em si mesma. Em outros termos, desde que a gestão esteja pautada por diagnósticos e seja orientada para viabilização das escolhas legítimas. Entretanto, quando a gestão pela gestão sufoca o debate de conteúdo no planejamento e o modelo não consegue dar vazão às decisões, o modelo revela seus limites. Antes de investigar estes limites, porém, faz-se necessário apresentar brevemente os fundamentos teóricos do atual estágio do planejamento governamental formal.

3 A TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA⁴

O atual modelo formal de planejamento governamental está ancorado, particularmente, em duas bases: a Constituição Federal (CF), que determinou e conferiu contornos a três instrumentos de planejamento (PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA); e a reforma orçamentária de 2000, que buscava a integração entre plano, orçamento e gestão.

No tocante à Constituição Federal, não cabe aqui detalhar cada instrumento, mas é importante enfatizar a intenção do legislador em organizar três instrumentos de planejamento compatíveis, porém distintos, de forma que o PPA perseguisse as diretrizes e os objetivos, traduzidos em metas, a fim de ocupar, portanto, a dimensão mais estratégica do planejamento de médio prazo. Consequentemente, a LDO deveria iluminar a elaboração do orçamento, identificando as prioridades

3. O trecho a seguir ilustra a relação entre *habitus* e *doxa* de acordo com Bourdieu (2007): "Ele [*habitus*] constitui o lugar de solidariedades duráveis, de fidelidades incoercíveis, pelo fato de estarem fundadas em leis e laços incorporados, as do '*esprit de corps*' (do qual o espírito de família é um caso particular), adesão visceral de um corpo socializado ao corpo social que o fez e com o qual ele faz corpo. Por conta disso, ele constitui o fundamento de um conluio implícito entre todos os agentes que são o produto de condições e condicionamentos semelhantes, bem como de uma experiência prática da transcendência do grupo, de suas maneiras de ser e de fazer, cada um encontrando na conduta de todos os seus pares a ratificação e a legitimação ('isso se faz') de sua própria conduta a qual, por sua vez, ratifica e, se for o caso, retifica a conduta dos outros. Sendo um acordo imediato quanto às maneiras de julgar e de agir que não supõe a comunicação das consciências, e menos ainda, uma decisão contratual, esse conluio funda uma intercompreensão prática, cujo paradigma poderia ser o que se estabelece entre os parceiros de uma mesma equipe, mas também, a despeito do antagonismo, entre o conjunto de jogadores envolvidos numa partida".

4. Esta seção foi elaborada a partir de fragmentos do artigo *O planejamento governamental em temas*, elaborado pelo autor (ver Santos, 2010).

e metas do exercício subsequente, enquanto o orçamento deveria exercer seu papel de perseguir prioritariamente a eficiência do gasto, prevendo as receitas e fixando as despesas da melhor forma, respeitadas as diretrizes, objetivos, prioridades e metas anteriormente previstas. Apesar das declarações constitucionais os três instrumentos ainda carecem de muita evolução para cumprirem com os objetivos para os quais foram criados.

O Plano 2000-2003 é um marco na estrutura dos PPAs porque buscou reorganizar a ação do Estado a fim de controlar o gasto público, perseguir a eficiência na alocação de recursos e orientar a ação do Estado para resultados. Organização esta que segue presidindo o atual modelo de planejamento governamental.

Antes de detalhar as intenções declaradas à época da reforma, faz-se necessário contextualizar o cenário no qual surgiu o movimento de tentativa de institucionalização do orçamento-programa⁵ e o então novo modelo de planejamento.

Nesses termos, é essencial ter claro que o atual modelo de planejamento surgiu na esteira do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento elaborado em um contexto de crise fiscal e dominado por ideias que preconizavam a redução das funções diretas do Estado. Entre estas inspirações, destaca-se a influência da teoria conhecida como nova administração pública, doutrina que buscava adaptar e transferir diversas práticas da administração privada para o setor público.

Esse movimento, classificado como reforma do Estado e centrado excessivamente no controle do gasto público, na prática promoveu a redução da capacidade do Estado por meio de privatizações, descentralização e redução funcional, entre outros mecanismos, que culminaram com a diminuição do poder de prover ou garantir a entrega de bens e serviços públicos. Interessante notar que o discurso de melhoria da gestão foi aplicado a partir da reorganização de processos e procedimentos com vistas à redução de custos, enxugamento administrativo e remodelagem organizacional, como se isto, associado à introdução de indicadores de qualquer natureza, fosse capaz de alçar o Estado a um patamar mais elevado de prestação de serviços públicos (NOGUEIRA, 2004).

É preciso refletir sobre esse movimento a fim de esclarecer que a perseguição da eficiência na ação pública não pode prescindir da equidade e da qualidade da ação do Estado. Reorganizar as funções públicas apenas reduzindo custos e diminuindo sua capacidade de implementação é algo sem sentido, uma vez que o resultado é a perda de capacidade de garantir a fruição dos direitos. Ou seja, o discurso

5. A figura do orçamento-programa, apesar de expressamente prevista no Decreto-Lei nº 200/67, ainda não havia sido efetivamente implementada no Brasil. A aplicação brasileira a partir de 2000 ressurgiu fortemente influenciada pela teoria do PPBS, sigla em inglês para o sistema de orçamento-programa desenvolvido no Departamento de Defesa dos Estados Unidos nos anos 1960 e posteriormente disseminado pelo Banco Mundial e pelo planejamento estratégico situacional idealizado por Carlos Matus.

do choque de gestão pelo choque de gestão não garante, necessariamente, melhoria da qualidade de vida da população. E esta afirmação não contradiz a necessidade que o Estado tem de perseguir, sempre, a melhoria da eficiência da ação pública.

Interessante notar, também, que esse movimento invade o Estado em um momento crucial para a organização do planejamento governamental, quando é necessário substituir o planejamento normativo. No ambiente democrático, a fragmentação do poder e a multiplicação de interesses e conflitos criam dificuldades ainda maiores para a coordenação das ações, exigindo ainda mais capacidade do Estado. Requisito este que, contraditoriamente, diminuía à medida que o Estado perdia sua capacidade de implementação e coordenação das políticas.

Outro elemento sutil presente no processo de reforma foi a disseminação da visão negativa sobre o Estado. Por trás da ideia de redução das funções há uma condenação do Estado interventor ou indutor do desenvolvimento. Se o bom Estado é o leve, social-liberal, reduzido, dominado pela racionalidade técnica e vazio de disputas políticas,⁶ a mensagem subliminar contida é que a atividade política poderia ser contrária ao interesse público (NOGUEIRA, 2004).

Se diagnóstico e escolhas são intrínsecos à atividade de planejamento, e estes dois requisitos dependem da visão de mundo das pessoas – leia-se: da ideologia –, e se o processo eleitoral, garantia da democracia, é a forma pela qual a sociedade confere mandato àqueles que devem fazer as escolhas públicas, como é que se faz planejamento em um ambiente onde a política e os políticos são vistos com desconfiança? Este era o cenário no qual se buscava institucionalizar o planejamento governamental.⁷

É imprescindível lidar com planejamento governamental tendo como pressuposto que se trata de uma função essencialmente política. E a questão posta aqui não visa defender que planejamento só pode ser levado a cabo por políticos, absolutamente. A burocracia tem uma função essencial no planejamento governamental, porém limitada. A questão visa lançar um olhar para a relação entre a influência da ideologia liberal presente nos movimentos de reforma do Estado e a redução da função planejamento. Ou seja, a discussão assenta-se sobre a influência ou neutralidade de qualquer modelo, lembrando que modelos só existem a partir de sua implementação. Julgar um modelo pelo que ele deveria ou poderia ser é desconsiderar o que é possível praticar no ambiente que está dado, sem prejuízo de evoluções incrementais.

6. Exceção feita a um aspecto relacionado às teorias da nova administração pública que influenciou a Reforma Gerencial de 1995, particularmente a separação entre formulação e implementação justamente para suprimir a contaminação da escolha burocrática, aspecto que se perdia no âmbito de toda a teoria e sua aplicação.

7. Ressalta-se que as influências não determinam que todos os agentes ou todos os aspectos do modelo estavam orientados a partir da receita neoliberal. Entretanto, nesse campo de implementação do modelo interagiam *habitus* e *doxa*.

Enfim, em linhas gerais era este o ambiente no qual a reforma orçamentária prosperou e, com ela, o então novo modelo de planejamento governamental.

O Plano 2000-2003 inovou ao estruturar-se a partir do programa, unidade que deveria ser o elo entre plano, orçamento e gestão. A estrutura do plano passa a ser centralizada na figura do programa, construção que deveria derivar de problemas ou oportunidades identificadas na sociedade. A cada programa foram associados objetivos com os respectivos indicadores, na tentativa de avaliar e publicizar os resultados alcançados.

Essa construção tinha como premissas a orientação da administração pública para resultados, a integração com o orçamento,⁸ a transparência da ação governamental e a responsabilização dos gestores públicos pelo alcance das metas, ou seja, uma tentativa de implantar uma gestão voltada para resultados – todas premissas válidas para qualquer exercício de planejamento.

A chamada estrutura programática, portanto, substituiu a antiga classificação funcional que orientava a elaboração do orçamento, de forma que estaria garantida, ao menos em termos formais, a relação entre plano e orçamento por meio do programa. A dimensão da gestão seria integrada a partir da indicação dos gerentes, os quais deveriam zelar pela implementação do programa.

Tais transformações forçaram um alinhamento entre a estrutura do PPA e a LOA. A dimensão tático-operacional do plano passou a ser muito semelhante à do orçamento, com diferença apenas nas ações classificadas como não orçamentárias, que não fazem parte da LOA, bem como dos programas do tipo operações especiais que só constavam do orçamento sob a justificativa de que absorviam, em regra, apenas os encargos financeiros da União, ou seja, não produziam bens ou serviços à sociedade. De outra parte, a LOA, apesar de ter sido organizada por programas, apenas cita, sem quantificar, os indicadores que seriam, em tese, o principal elemento a orientar o orçamento para o resultado.

A dimensão tático-operacional do plano, portanto, constitui-se nos programas e ações, de forma que o indicador do programa seria o responsável por orientar o acompanhamento tático, enquanto os produtos das ações seriam o elemento operacional.

A tentativa de integração com a gestão foi perseguida por meio da criação do modelo de gerenciamento por programas; pela implantação do sistema de monitoramento do plano, operacionalizado por intermédio do Sistema de Informações Gerenciais para o Planejamento (SIGPlan); e pela necessidade de envio do relatório

8. A tentativa de vincular o orçamento ao plano foi um elemento crucial na reorganização dos instrumentos em 2000. A ideia dominante tinha o objetivo de garantir o orçamento necessário para a materialização dos desejos expressos no plano.

anual de avaliação do plano ao Congresso Nacional, que também deveria ter a função de retroalimentar o planejamento.

A consequência desse arranjo foi que o plano passou a apresentar um detalhamento praticamente igual ao do orçamento, de tal sorte que ele, atualmente, tem mais natureza de orçamento plurianual do que propriamente de plano. Como a associação entre os instrumentos praticamente não diferenciou os níveis de agregação entre ambos e tampouco respeitou a natureza dos institutos, o plano perdeu o sentido e a função de orientar as ações de governo, assumindo a forma de um orçamento plurianual.⁹

Esses fatores contribuem para que o PPA não consiga estar além de um instrumento formal de planejamento que não é capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública. Agrava a situação o fato de que todo o processo de monitoramento e avaliação do plano está concentrado nas unidades do orçamento, motivo pelo qual se advoga que o ciclo de gestão do plano é mais adequado ao ciclo de gestão do orçamento. Tais fatos corroboram o argumento de que a aplicação das regras previstas na Constituição não conseguiram conferir materialidade ao plano, instrumento que deveria contribuir para resgatar a função planejamento.

Quanto à dimensão estratégica, o plano declarou 28 macro-objetivos¹⁰ elaborados a partir do cenário macroeconômico para o período e das orientações estratégicas ministeriais. A cada macro-objetivo estava vinculado um determinado número de programas.

Era essa, em síntese, a estrutura do PPA 2000-2003. No tocante à lei, o conteúdo esteve limitado à garantia de codificações comuns e organização semelhante entre PPA e LOA; às possibilidades de alteração do plano; à obrigatoriedade de envio do relatório de avaliação do plano ao Congresso; e à instituição do SIGPlan.

Após dez anos de implementação, é factível defender que a criação do modelo de planejamento tenha sido uma tentativa de institucionalizar esta atividade como processo contínuo da ação do Estado (CARDOSO JÚNIOR, 2011). A opção por tentar implementar o orçamento-programa permitiu uma ampliação do horizonte no olhar da administração pública, quer seja relativo à preocupação com a consistência fiscal de sua atuação, quer seja com relação à identificação dos bens e serviços ofertados a partir do gasto público.

No tocante à incorporação da dimensão da gestão, compreendida estritamente como a utilização de ferramentas úteis para que o planejamento se materialize,

9. A forma de definição das metas plurianuais, bem como sua (não) utilização como insumo para o processo orçamentário anual sugerem, para alguns, que o PPA não cumpre sequer as funções de um orçamento plurianual.

10. É interessante observar a evolução dessa construção mais estratégica no PPA 2004-2007. Enquanto declaração de desejos talvez o Anexo I da lei daquele PPA tenha sido a elaboração mais completa até hoje.

pode-se dizer que o modelo obteve algum êxito na medida em que, apesar de não ter alterado a dinâmica da implementação das políticas, ele aproximou esta dimensão do planejamento.

Nesse sentido, a institucionalização do acompanhamento do ciclo dos programas abriu espaço para esta agenda com a uniformização e disseminação de vários processos e procedimentos úteis para avaliação e aferição de resultados. Quando se pensa que boa parte das entregas são publicizadas por meio dos relatórios de avaliação de programas, deve-se creditar parte destes louros à indução da perseguição ao resultado que o modelo produziu. Nesse sentido, a transparência, sob essa ótica, aumentou. Apesar disso, a função de publicização dos resultados já é cumprida por outros instrumentos tais como relatórios de gestão, a mensagem presidencial que inaugura a sessão legislativa e a prestação de contas do presidente da República, o antigo balanço geral da União. Não obstante, a avaliação conseguiu produzir alguma massa crítica sobre o processo de implementação das políticas.

Com relação ao elo entre planejamento e orçamento, a adoção de codificações comuns permitiu a visualização de praticamente toda a lei orçamentária para o período de quatro anos, apesar de a relação entre ambos ter sido estabelecida nos itens do orçamento.

Portanto, de forma geral, pode-se dizer que os resultados alcançados pelo modelo guardam relação com os principais objetivos almejados quando se analisa a conjuntura na qual ele foi concebido e implementado, mostrando-se muito útil para controlar os gastos e uniformizar práticas de melhoria dos processos. Tudo isso contribuiu, de certa forma, para orientar o Estado a perseguir o resultado, produziu alguma massa crítica para realimentação do processo de planejamento e colaborou para aumentar a transparência das ações do governo. Apesar disso, o modelo esteve orientado, na prática, para significar o planejamento enquanto instrumento de organização.

A partir daquele PPA a estrutura dos planos do governo federal¹¹ não se alterou substancialmente. As pequenas diferenças na dimensão tático-operacional foram um corte de valor para apresentação das ações do tipo atividade e a inclusão do conceito de projeto de grande vulto. No tocante à gestão, algumas iniciativas foram empreendidas sem, contudo, alterar-se a dinâmica de implementação das políticas.

11. Destacam-se, contudo, as recentes alterações na estrutura dos planos de alguns estados. São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, informam valores plurianuais agregados por programas, de modo que já prescindiram da informação financeira anual para as ações. São Paulo, apesar de ainda apresentar um anexo com praticamente todo o orçamento "finalístico", já informa meta por ação para todo o período do plano e não mais por cada ano do orçamento. As mudanças não conseguiram alçar o PPA a um instrumento efetivo capaz de viabilizar a ação governamental, mas respeitaram minimamente a diferença entre plano e orçamento. Além disso, outros estados evoluíram em construções que estão além do programa do orçamento, a fim de buscarem declarar e comunicar em linguagem mais adequada que a orçamentária.

4 INCONSISTÊNCIAS DO ATUAL MODELO

Apesar da tentativa de organizar a ação do Estado, o atual modelo não foi capaz de conduzir o planejamento formal à posição suficiente para subsidiar adequadamente a coordenação do governo.

Quando a análise das disfunções do modelo dialoga com os fundamentos do planejamento governamental, isto é, sua essência política, e traz referências sobre a ideologia que influenciou a criação das atuais regras, a intenção é lançar um olhar sobre os princípios que inviabilizam o modelo na sua concepção. Ou seja, até que ponto um modelo concebido para um Estado que reduza as funções diretas e declarava-se social-liberal é adequado para outro que se pretende indutor do desenvolvimento? Na mais condescendente das avaliações a resposta seria: até o ponto em que não inviabilize o fazer ou a indução do fazer. Na mais criteriosa, por sua vez, pode-se dizer que seria até o ponto em que ele não subsidie minimamente o governo.

Isso significa que, para um Estado que persegue realizações e tem melhores condições fiscais, o limite do modelo cristaliza quando ele não contribui para implementar os desejos.¹² Logo, a validade daquele modelo limita-se à intenção de orientar o Estado para produzir resultado e lançar mão de procedimentos capazes de auxiliar o gestor nesta tarefa, ou seja, à utilização de regras básicas de administração úteis para orientar as tarefas na busca do que se persegue, sabendo-se que, no ambiente público, é ainda maior o risco de que a disseminação de tais práticas amplie a burocratização de todo o sistema. É impressionante como há uma espécie de maldição do processo e do método¹³ que, recorrentemente, dificulta ou inviabiliza a ação pública.

O argumento de que existem inconsistências de origem no modelo não exclui o de que houve problemas também na sua implementação. Exemplo de argumento é que buscar uma relação entre plano, orçamento e gestão é válido em qualquer modelo e, se é válido em qualquer modelo, é válido como pressuposto para o atual. Apesar disso, a concepção não foi suficiente para evitar que a relação com o orçamento, por exemplo, se estabelecesse a partir das minúcias formais da LOA.

Não obstante, no tocante aos modelos de planejamento em políticas públicas, algumas teorias na administração divergem do modelo racional compreensivo, teoria sob a qual está assentado o atual modelo. No modelo racional-compreensivo

12. Schick (1966) discorre sobre as alterações no modelo do orçamento americano a partir das influências das teorias Keynesianas. Ou seja, quando o Estado decide ampliar sua atuação são necessários ajustes no modelo anteriormente orientado para o controle.

13. O fato de haver essa espécie de maldição associada ao processo e ao método significa que deve haver maior controle sobre a burocracia, visto que é difícil prescindir desta organização. Esta situação leva os agentes políticos a se aterem quanto a estas disfunções, de modo a racionalizar os processos e orientar para que os métodos estejam a serviço dos fins.

há uma definição que pretende delimitar exatamente os problemas, os atores são relativamente racionais, é possível definir alguns riscos associados à implementação, entre outros aspectos. Sinteticamente, a crítica ao modelo racional compreensivo assenta-se no fato de que a tentativa de estruturar o planejamento a partir de abordagens mais prescritivas contribuiu para a sua burocratização, porque o ambiente que esta racionalidade tenta organizar não cria estruturas capazes de subsidiar as transformações, ou seja, não consegue fornecer informações ao Estado para viabilização dos objetivos.

Entre os autores que analisaram formas mais efetivas de se planejar, destacam-se Henry Mintzberg e James Brian Quinn. O primeiro advoga que existe uma necessidade de se negociar sempre com a incerteza, estabelecendo-se pequenos passos incrementais para satisfazer os diversos atores envolvidos em qualquer processo de planejamento estratégico. Portanto, ele defende um modelo adaptativo no qual as decisões são desconexas e fragmentadas e, por isso, devem ser flexíveis para se adaptarem às necessidades. Nesses termos, o autor defende que o estrategista deve conhecer muito bem o ambiente em que está envolvido e os instrumentos disponíveis para conseguir detectar estratégias emergentes, ou seja, padrões não planejados que podem interferir no resultado. Diante disso, ele argumenta que a elaboração da estratégia está relacionada a duas dimensões que devem ser equilibradas: uma deliberada, fundamentada na segurança e no controle; e outra emergente, mais flexível e adaptativa, que facilita o processo de aprendizagem e o tratamento das variáveis políticas (MINTZBERG, 2004).

Mintzberg (2004) e Ichikawa (1998) discorrem sobre as investigações de Quinn relativas ao incrementalismo lógico.¹⁴ De acordo com as interpretações, Quinn defende que o planejamento estratégico, nos termos em que foi concebido, é um instrumento insuficiente para seu fim, porque, apesar da definição das estratégias por parte da cúpula administrativa, não é possível ser estritamente fiel aos comandos concebidos diante das influências que irão agir sobre a implementação das decisões no âmbito dos outros níveis da organização. Ocorre que a implementação da ação interfere ou modifica a estratégia inicial de modo incremental, de forma a adaptar e qualificar aquela estratégia. Depreende-se da leitura dos que analisaram a teoria de Quinn que o trabalho incremental cria atmosferas de consenso, capacitando a organização (aprendizado histórico), em um movimento oportuno em direção às metas pretendidas, negociando sempre com as forças incontroláveis do ambiente e considerando outros fatores que materializam a consecução da estratégia, como os políticos e os sociais. Por isso, segundo ele, os sistemas de planejamento formal raramente conseguem elaborar a estratégia central de uma organização.

14. Destacam-se, ainda, as reflexões de Lindblom (2010) no que se refere à crítica ao modelo racional-compreensivo (ou método da raiz) e à proposição do método das sucessivas comparações limitadas, ou incrementalismo desconexo.

Esclarecendo os conceitos e adaptando as teorias ao universo de implementação das políticas no Brasil, particularmente no governo federal, em um ambiente político caracterizado por desigualdades estruturais (presidencialismo de coalizão, diferenças de acesso aos recursos, assimetria de informações etc.), com problemas ambíguos, alternativas turvas, grupos de interesses que não estão claramente classificados como adesão e oposição e recursos limitados, a tentativa de planejar a partir do modelo racional-compreensivo tende à produção de informações pouco úteis, ou seja, tende à burocratização. Nesse contexto, a resposta do planejador fiel à escola racional-compreensiva é dizer que o sistema deve ser aperfeiçoado, que não há capacitação para lidar com as técnicas desenvolvidas, que são necessárias mais informações, mais coordenação e menos duplicação de esforços. E a consequência disto é que se reforça a estrutura de planejamento a custos maiores e com eficiência duvidosa. Neste cenário, o planejamento deixa de ser um instrumento que viabiliza a ação pública e constitui-se em um dos elementos que atrapalham a implementação das políticas.

Podem-se conceber políticas e programas alterando o curso histórico, como foi o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), que incorporou 60 milhões de brasileiros à saúde pública, mas também há casos de inovações fundadas em consensos relativos dos agentes em torno das mudanças possíveis, sem recriar sistemas ou políticas, ou seja, sem partir de uma estruturação absolutamente lógica que altera os fundamentos da política.

Idealmente, alterações profundas associam-se ao modelo racional-compreensivo, e este, a uma implementação hierarquicamente organizada. Ocorre que a realidade não se adapta ao modelo, tendo em vista tamanha complexidade, e o sistema de políticas públicas do Brasil tem uma extensão, propriedades e arranjos tão distintos, sem cuja consideração não se pode discutir formulação e implementação. A definição prévia da formulação de programas, com a subsequente discussão da implementação e dos indicadores, tende a levar a disfunções burocráticas, especialmente se considerado o sistema formal de planejamento e orçamento vigente.

Trata-se de um paradoxo: a declaração do gerenciamento de resultados conduziu a disfunções burocráticas, de tal maneira que existem departamentos inteiramente dedicados a produzir relatórios e informações que não conseguem subsidiar a ação governamental.

Nesses termos, para unidades de coordenação de governo (áreas meio) preocupadas em organizar e produzir informações relevantes com vistas à formulação e implementação de políticas, a melhor opção parece ser partir das políticas públicas existentes e estabelecer uma espécie de método dedutivo para chegar aos seus elementos fundamentais em prol das inovações nas políticas públicas, sobretudo as simples.

Tanto é verdade que a capacidade do governo federal, nos últimos anos, de conceber e executar várias novas políticas públicas (ou remodelá-las) não é função de um planejamento estratégico em forma de pirâmide (do estratégico ao operacional) ou de exercícios derivados da aplicação de qualquer modelo racional compreensivo baseado na decomposição de problemas. Essa capacidade surge a partir da remontagem de um conjunto de áreas, de tal forma que a desobstrução em uma política estabelece outras relações que vão criando condições para o desenvolvimento. Exemplo recente deste movimento é o tema da sustentabilidade urbana, que emerge com a consolidação das obras do programa Minha Casa, Minha Vida, da mesma forma que o olhar intraurbano que surge a partir das relações entre as praças do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a urbanização de favelas e o Minha Casa, Minha Vida. O que para alguns pode parecer escassez de planejamento é, por vezes, o planejamento possível. E, se as condições são estas, o planejamento deve ser empreendido a partir de tais limites.

A fim de exemplificar as inconsistências do atual modelo, tomam-se algumas situações recentes do desenvolvimento brasileiro. Entre as políticas estruturantes do desenvolvimento nacional, destacam-se as relacionadas a seguir.

1. Combate à pobreza, redução das desigualdades, promoção da cidadania e expansão da proteção social – eixo que combina diversas políticas, entre as quais se distinguem: criação e expansão do Programa Bolsa Família (PBF) e valorização do salário mínimo; expansão da rede de proteção social; expansão do SUS, com acesso a medicamentos, expansão do Programa Saúde da Família (PSF) e da rede de complexidade intermediária pré-hospitalar em saúde (unidade de pronto atendimento – UPA e serviço de atendimento móvel de urgência – SAMU); ampliação de contribuintes do Regime Geral da Previdência Social (RGPS); promoção da diversidade, com Lei Maria da Penha, equipamentos de atendimento à mulher, sistemas de cotas, Programa Universidade para Todos (ProUni); equipamentos sociais, por meio de Espaços Mais-Cultura, creches e pré-escolas, Praças da Juventude, cozinhas comunitárias, restaurantes populares; Justiça e Segurança, com Territórios da Paz, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, polícia comunitária, aquisição de viaturas e equipamentos, expansão e qualificação dos quadros das polícias da União; e Territórios da Cidadania.
2. Integração entre níveis e modalidades educacionais – eixo que combina, entre outros, criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); elevação das transferências automáticas e extensão a todos os níveis e modalidades de ensino; retomada da expansão das redes federais de ensino superior, profissional e tecnológica (interiorização

e polos); valorização e formação dos profissionais de ensino; e novas formas de ingresso na educação superior, tais como Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e ProUni.

3. Oportunidades no campo, cujas principais políticas são o Programa Luz para Todos; expansão dos contratos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); novos instrumentos, como compra de alimentos, seguros, garantia de preços mínimos; sustentabilidade dos assentamentos, com infraestrutura e projetos ambientalmente sustentáveis; e o novo modelo de assistência técnica e extensão rural (Ater).
4. Aceleração do crescimento, entre os quais m-sece citam: infraestrutura energética (geração de energia, linhas de transmissão, petróleo e gás); expansão do crédito (pessoal, habitacional, para investimentos e para financiamento produtivo); recuperação da infraestrutura logística (carga e passageiros) e integração física do território; a retomada de indústrias como a naval a partir das compras da Petrobras; e a indução do investimento por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
5. Sustentabilidade ambiental e infraestrutura urbana, materializadas a partir, entre outras, das seguintes medidas: redução do desmatamento da Amazônia; criação de unidades de conservação; demarcação de terras indígenas; fiscalização e controle; estabelecimento de assentamentos sustentáveis; inclusão dos produtos da sociobiodiversidade na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e regularização fundiária; revitalização de bacias hidrográficas; investimentos em drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água; investimentos em assentamentos precários e provisão habitacional; expansão das fontes de energia renovável e energias limpas; e instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Esse rol de políticas foi concebido e implementado a partir de uma série de características distintas, por exemplo:

- arranjo federativo (concepção *versus* execução direta e descentralizada, sistemas únicos, organizações interfederativas e suplementação);
- participação social (conselhos deliberativos ou consultivos, audiências);
- presença de agentes privados e organizações sociais (sociedades de propósito específico, concessão, autorização ou permissão de serviços, organizações sociais como braços executores de serviços que o Estado não presta diretamente, fundações estatais de direito privado);

- grau de integração entre políticas (relações de imanência, complementaridade, dependência legal, derivada da visão construída);
- ciclo de existência (serviços contínuos, amortecedores de impacto, para alívio de situações de vulnerabilidade extrema, finitos por natureza);
- tipo de produção (de serviços, bens e valores; fiscalizatória; subvenções);
- recursos (público a fundo perdido, financiamento público, privado, composto);
- papel do Estado (distributivo, redistributivo, regulatório);
- grau de relação entre organizações federais (subordinação, dependência, parcerias formais);
- temporalidade dos resultados (curto, médio e longo prazo);
- relação com o território (mobiliza agentes como forças vivas de um território, reconfigura, retira da estagnação);
- formas de contratação (licitação, dispensa de licitação, contratos de gestão); e
- evidências empíricas (resultados amostrais ou censitários sistemáticos, censos espaçados no tempo, registros administrativos alimentados ao longo do ano, ausência de resultados diretos).

A ideia com esse rol de políticas e arranjos é ilustrar que tudo isso foi desenvolvido a partir de relações distintas do modelo formal de planejamento, justamente porque nenhum modelo racional-compreensivo consegue combinar tantos fatores, tampouco é possível identificar inicialmente todos os “fatores de risco” que inviabilizaram as políticas. Não se tem registro de que estas políticas foram efetivadas a partir do orçamento-programa ou do marco lógico e qualquer outro modelo racional-compreensivo ou misto, apesar de toda a receita contida nos manuais de planejamento e orçamento. Nesses termos, a teoria do incrementalismo lógico parece oferecer mais instrumentos para subsidiar processos complexos de planejamento.

Tangenciando as questões ideológicas e aproximando-se do orçamento, é interessante observar outra inconsistência essencial para compreender as disfunções do atual PPA: a tentativa do orçamento-programa de combinar análise de políticas e elaboração de orçamento.

O orçamento-programa, na teoria, deveria focalizar o conjunto de gastos, de forma a predominar a função planejamento em detrimento do controle e da administração (SCHICK, 1966). Ocorre que apresentar o conjunto de gastos afetos a determinada política é diferente de realizar análise de políticas. O ideal seria, então, combinar que o orçamento refletisse e sintetizasse o conjunto de gastos relativo às políticas em detrimento de uma construção focada no controle excessivo.

Ao declarar para a administração pública que adotamos o orçamento-programa, elaborá-lo significa dizer que o Ministério do Planejamento tem uma fórmula capaz de investigar e implementar melhores políticas, a partir da qual vai ser elaborado o orçamento orientado para resultados. Acontece que não há uma fórmula mágica de se conceber melhores políticas. Para se fazer isto, é preciso, antes de tudo, muito conhecimento sobre as políticas, e isto demanda tempo e capacidade dos agentes.

Entre os requisitos da análise de políticas, podem-se citar: conhecimento sobre a realidade e os fatores que a determinam; atenção aos aspectos políticos da tomada de decisão pública e à formulação de políticas; forte consideração do processo de tomada de decisão, em vez de se considerar toda elaboração de política fundamentalmente como alocação de recursos; ênfase na criatividade e em novas alternativas políticas, valorizando-se a inovação, a criatividade e os métodos qualitativos; olhar lançado para o futuro; e flexibilização da rigidez nos métodos, reconhecendo-se a complexidade da interdependência entre meios e fins, a multiplicidade de critérios relevantes de decisão e a natureza parcial de cada análise. Não é forçoso afirmar que a análise de políticas está na fronteira da arte com a ciência, tendo em vista a criatividade necessária para produzir a intervenção capaz de promover mudanças sociais (WILDAVSKY, 1982).

Tal prática difere, portanto, de fazer o orçamento. A principal função de um orçamento é perseguir a eficiência da alocação dos recursos. No máximo ele poderá indicar melhores medidas de eficácia. No mundo ideal, poder-se-ia avaliar a efetividade de uma política relativamente a outra, mas é função primordial do orçamento apropriar os melhores custos, estimá-los e fomentar análises comparativas de custos. Na melhor das hipóteses, considerando a estrutura e o ambiente atuais, ele vai conseguir relacionar um conjunto de gastos e associar a um indicador – situações que não se confundem com análise de políticas. Este argumento não pretende defender que o orçamento deva se fechar para o conteúdo das políticas, absolutamente. Defende que são institutos diferentes e, portanto, devem ser tratados também a partir destas distinções. Não significa prescindir da integração entre planejamento e orçamento. O argumento pretende expor as diferenças para que a integração seja tratada considerando esta dimensão, sem forçar uma relação que, diante das atuais condições, não é natural, visto que viola a essência do planejamento.

Destarte, defende-se que existem diferenças de origem entre o que o orçamento-programa tentou combinar: elaboração de orçamento e análise de políticas. Isto não significa que a instituição do orçamento-programa não conduziu a alguns avanços, nem significa que não se deve buscar relação entre plano e orçamento. Significa que o orçamento-programa tem limites estruturais para contribuir com análise de políticas, apesar de todo o esforço que foi feito para incorporar esta dimensão na organização dos programas.

O corolário disso é que a aplicação do orçamento-programa é inadequado para a análise de políticas, motivo pelo qual se recomenda a anulação da vinculação entre este tipo de diagnóstico e o orçamento (WILDAVSKY, 1982).

De outra parte, defensores de algumas metodologias de planejamento argumentam que há como estruturar o planejamento e relacioná-las ao orçamento. Desconsiderando-se os limites estruturais dos métodos derivados do modelo racional-compreensivo, quando se consegue estruturar uma análise profunda a partir de tal organização, ela esbarra na institucionalização do orçamento, que insiste em perseguir, quando muito, a eficiência. Infelizmente, na maioria das vezes, o orçamento persegue com afincos apenas o controle. Isto para não dizer do risco que há para a própria coordenação do governo quando a unidade de planejamento se estrutura para compartilhar com os demais órgãos, que demandam coordenação, um método que os ajuda a organizar e estruturar as ações, e não informações e caminhos para aprimorar a implementação das políticas.

Fato é que não existe uma relação natural entre os dois institutos que o orçamento-programa pretendeu relacionar. Mais do que encontrar resistência na cultura atual do orçamento, é fundamental reconhecer este casamento forçado, bem como os limites que a organização do programa encontra quando vai discutir com toda a administração pública a partir de um método comum derivado de uma lógica que não considera adequadamente a dinâmica de implementação das ações. Além disso, a emergência da disputa orçamentária no interior do governo contamina o desenho das ações e programas, o que, por sua vez, corrompe a estrutura do plano.

É importante ressaltar que o ambiente no qual surgiu o orçamento-programa era formado por uma burocracia que dedicou anos à compreensão dos dilemas e estratégias de defesa e de logística (WILDAVSKY, 1982). Ou seja, o principal requisito na origem do modelo era conhecer sobre as políticas. Apesar disso, a forma de estruturação dos programas, a associação da construção destas unidades ao desenho da lei orçamentária e o apego da burocracia aos métodos e processos relegou o conhecimento sobre as políticas a segundo plano.

O resultado dessa tentativa de relacionar políticas públicas e orçamento, para o planejamento, foi a produção de documentos com milhares de informações recortadas sob diversos aspectos: problema, justificativa, objetivo, público-alvo, estratégia de implementação, entre outras, que criaram categorias com pouca base analítica que as justificasse e que, ainda assim, não revelaram vários dos graves dilemas do Estado.

Exemplo disso é que assuntos essenciais para o Brasil, tais como as inconsistências do nosso sistema político e a estrutura tributária regressiva, não têm nenhum destaque no atual PPA. Assim como não há referência clara para a diferenciação entre os municípios, como se para o governo federal fosse necessário o mesmo

esforço para estabelecer uma relação com Santo Afonso (MT) ou Belo Horizonte (MG). Diante disso cabe questionar qual o conceito de transparência expresso na atual organização do planejamento. Esta situação justifica o argumento que afirma que o orçamento-programa oculta mais do que clarifica e que, portanto, não sendo nem programa nem orçamento, a estrutura torna-se inadequada, apesar de tomar um tempo valioso de diversos atores para sua elaboração (WILDAVSKY, 1982).

É de se destacar também a apropriação que a burocracia fez de toda essa racionalidade que tinha a intenção de organizar a ação pública. Ocorre que, conforme já mencionado, a racionalidade burocrática é particular e nem sempre as soluções propostas têm aderência à realidade política ou à realidade de implementação das políticas.

São recorrentes, por exemplo, as soluções que visam institucionalizar regras, padrões e procedimentos a fim de se tentar criar agendas que racionalizariam a ação pública com vistas à melhoria dos resultados. Ocorre que a dinâmica de formação das agendas não respeita a institucionalidade criada, até porque esta institucionalidade é idealizada, por vezes, sem considerar a dinâmica real do funcionamento de uma organização pública em que os poderes são fragmentados, o grau de disputa é elevado, as agendas são controladas e nem sempre as decisões respeitam um fluxo institucional. Enfim, é um ambiente que não tem aderência absoluta aos modelos ideais. Enquanto boa parte da burocracia tenta criar canais institucionais para capturar a agenda, a melhor forma de fazer isto parece ser organizar a informação de modo a constrianger as soluções oferecidas e qualificar a intervenção do governo. Para isto não é necessário portaria, decreto ou sistema. O principal requisito é o conhecimento sobre as políticas e o funcionamento do governo, além de habilidade no tratamento das informações. Tais fatores vão revelar possíveis inconsistências e, em decorrência disto, poderão também indicar caminhos alternativos para o desenvolvimento.

A intenção aqui é revelar um equívoco do modelo que partiu de pressupostos questionáveis. Não se trata de invalidar o pressuposto de que o planejamento incorpora os meios, especialmente o orçamento – isto é válido para qualquer planejamento. A questão é mediar esta relação a partir do programa que, enquanto conceito orçamentário, reduziu a análise de políticas à contabilidade governamental. Programa, produto de ação e localizador de gasto (subtítulo) não conseguem, considerando as atuais formalidades e o modo como são construídos, mediar a relação entre plano e orçamento.

Para agravar a atual situação do planejamento, o modelo foi sendo implementado a partir do pressuposto de que os programas eram a materialização do planejamento das políticas. A partir daí, todo o modelo de gestão seguia o que estava espelhado nos programas. Ora, se existe uma relação forçada entre análise de políticas e orçamento, o instrumento utilizado para mediar esta relação tem vícios. À medida que ele passa a ser referência para incorporação da dimensão da

gestão no planejamento, está viciado todo o modelo de gestão. E dizer isto não significa defender que alguns dos princípios do modelo de gestão são inválidos. Significa que a unidade utilizada para gerenciar é irreal e, como consequência, irá viciar todo o processo. Apesar disso, o atual modelo de planejamento defende que o programa é a unidade de gestão das políticas. Se esta relação fosse verdadeira, os principais gestores públicos iriam solicitar ao planejamento as fórmulas mágicas por meio das quais transforma-se atraso em desenvolvimento.

É de se destacar, contudo, todo o esforço feito à época da implementação do modelo para que o programa assumisse contornos mais adequados de forma a se aproximar de um instrumento de gestão. A identificação dos gerentes, a incorporação das ações não orçamentárias e a tentativa de garantir multissetorialidade nos programas, todas foram tentativas que buscavam aproximar os recortes do orçamento de uma unidade de gestão. Apesar das intenções, toda a racionalidade padecia de inconsistências na origem.

Além do excessivo detalhamento que o plano passou a apresentar, o orçamento-programa, que deveria permitir ao orçamento privilegiar a função planejamento, ainda é um modelo a ser perseguido no governo federal, apesar dos esforços. Há diferenças entre as necessidades do planejamento e do orçamento referentes ao período de tempo considerado, níveis de agregação e relação com unidades organizacionais, enfoque insumo-produto, entre outras (SCHICK, 1966). Por força do estreito relacionamento entre PPA e LOA, os relatórios de avaliação do plano se constituíram praticamente em uma avaliação do orçamento anual, da mesma forma que o SIGPlan é mais adequado para acompanhar o orçamento do que o planejamento.

Importa registrar que o SIGPlan foi bem mais exaustivo do que o plano. Apesar de ter sido constituído a partir do programa, com os seus indicadores, a captação de informações foi feita a partir dos recortes da LOA. A vinculação que se estruturou no acompanhamento do que se chamou de plano considerou como menor unidade de informação os localizadores¹⁵ das ações, recorte utilizado para identificar a localização física da ação. O acompanhamento dos indicadores de programa também é feito por meio do SIGPlan; porém, verificam-se problemas sérios¹⁶ no tocante à qualidade e à natureza da informação deste nível de monitoramento.

O resultado de toda a construção corrobora o argumento de que há problemas estruturais, e o fato de o programa não ter sido alçado à condição idealizada talvez seja o principal exemplo dos equívocos. Prova disto é que a Secretaria de Orçamento Federal, responsável pelo orçamento-programa, negocia com os órgãos a partir das unidades orçamentárias e ações, e criou, inclusive, a figura gerencial do

15. Em 2010 registraram-se mais de 24 mil localizadores no SIGPlan.

16. Uma análise sobre o preenchimento das informações relativas aos indicadores dos programas em 2009 no módulo de avaliação do SIGPlan informa que 51,2% apresentavam inconsistências que inviabilizavam a avaliação.

agregador para conseguir estabelecer uma relação a partir de bases mais reais com o governo. No mesmo sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) não se relaciona com os órgãos a partir dos programas, da mesma forma que a Secretaria de Gestão (Seges). Para todas estas organizações, o programa é mais um classificador do gasto, tudo que ele não poderia ser de acordo com o modelo.

Enriquece o rol de exemplos que revelam o desgaste do modelo a criação, em 2003, de estruturas de acompanhamento de políticas na Casa Civil, inclusive com recortes de políticas distintos dos formais (metas presidenciais) e instrumentalizados por sistemas de acompanhamento diversos dos estabelecidos. Ou seja, os fatos revelam que os instrumentos e os subsídios do planejamento formal, do modo que estão estruturados, são pouco úteis ao governo.

No mesmo sentido, a forma como foram criadas as agendas prioritárias do governo; a elaboração de LDO e LOA sem consulta, de fato, ao plano; a falência dos planos gerenciais e de todo o modelo de monitoramento do plano (leia-se orçamento); a tentativa de articulação de um estudo de planejamento territorial sem correspondência com os programas do PPA; e a organização do PAC a partir de segmentação distinta do PPA, entre outros elementos, são provas cabais de que a atual estrutura formal não consegue subsidiar adequadamente o governo.

Pior do que isso, além de não subsidiar, ela criou diversos entraves à execução das políticas, regras que tiveram de ser flexibilizadas ou reinterpretadas para se maximizar a implementação das prioridades de governo. Merece comentário o caso específico do tipo de relação que o planejamento estruturado nos atuais moldes estabelece com o controle. Se a relação com o orçamento se dá a partir das subcategorias do orçamento, o vínculo do plano com o controle está ancorado no operacional, no exame da legalidade absoluta etc. Enquanto o controle insiste em avaliar uma relação entre físico e financeiro dos localizadores das ações, os dilemas reais da implementação das políticas ficam mais distantes.

Diante dos fatos, conclui-se que a tentativa de integração entre planejamento, orçamento e gestão teve como resultado a limitação do planejamento ao orçamento disponível (poupança prévia) e submeteu a agenda de planejamento à de gestão operacional do orçamento plurianual (CARDOSO JÚNIOR, 2011). Por isso, a atividade de planejamento formal é dotada de vasto conteúdo operacional, carente de informações capazes de subsidiarem os caminhos para o desenvolvimento das políticas e, especialmente, carente de conteúdo político.

5 POSSIBILIDADES PARA O PPA

Diante do exposto, é razoável argumentar que a atual estrutura e a forma de construção do PPA necessitam de revisão, a fim de que o instrumento se torne capaz de contribuir para declarar e viabilizar a ação do governo. As alterações são

importantes para a consolidação da democracia e seria uma oportunidade para requalificar o plano em termos de diagnóstico e escolhas, reposicionando o peso das dimensões do planejamento no PPA, com especial atenção para garantia do destaque ao conteúdo político, que deve ser a essência do planejamento governamental. A par disso, é fundamental associar a implementação à formulação das políticas, o que pode ser feito apropriando esta dimensão na construção das declarações e metas presentes no plano, bem como por meio da previsão de instrumentos de gestão das políticas no PPA.

Para tanto, inicialmente, é preciso superar algumas interpretações equivocadas quanto à natureza do PPA, particularmente as jurídicas. Ocorre que um exame do tratamento conferido à função planejamento na Constituição não pode se restringir à avaliação dos institutos relacionados à matéria, visto que, em 1988, houve uma ruptura constitucional que instalou outra ordem jurídica, alterando substancialmente todo o sistema político. Neste cenário, emergiram novos mandamentos que incidem sobre a interpretação das normas.

Por isso, uma interpretação sistemática dos comandos constitucionais não pode prescindir de avaliar outras orientações estruturais emanadas do planejamento governamental e presentes na CF/88, tais como os objetivos da República.

Ignorar esse arranjo sistemático da Constituição e reduzir a relação entre Constituição Federal e planejamento aos dispositivos presentes no título da tributação e do orçamento é a fonte da maioria dos equívocos de interpretação concernentes ao PPA. Além disso, três outros fatores ainda criam alguns óbices: a escassez de doutrina que associa o direito constitucional e administrativo ao planejamento e orçamento, a tradição legalista do direito administrativo brasileiro¹⁷ e o perfil dos servidores¹⁸ que têm se dedicado à elaboração das normas relativas aos planos e orçamento.

Especialmente quanto aos dilemas do direito administrativo, diversos estudos investigam os limites da organização atual do Estado diante dos desafios das sociedades contemporâneas e, particularmente, a conformação que o direito administrativo deve assumir para conseguir dar vazão aos direitos sociais.

17. Nos países de cultura latina, a aplicação do direito administrativo é alicerçada no legalismo próprio da estruturação dos seus sistemas estatais, uma visão estática do Estado e da administração pública que privilegia o estudo das estruturas organizacionais e das normas que organizam a atividade estatal. De outra parte, se o direito pretende organizar e orientar a vida social, esta é um elemento substantivo na formulação e interpretação da regra jurídica (Saravia, 2006).

18. As normas concernentes aos planos e orçamentos têm recebido forte influência do *habitus* dos analistas de planejamento e orçamento, que, a despeito das qualidades em diversas áreas do conhecimento, geralmente não são versados em hermenêutica legislativa, até porque os exames de seleção não contemplam conhecimentos básicos de filosofia do direito, sociologia jurídica, teoria geral do direito e teoria geral do processo. O corolário desta situação não poderia ser diferente de aplicações e interpretações vinculadas ao positivismo clássico, ao exame da legalidade estrita, ao foco no controle prévio etc. A associação destes perfis à tradição legalista do direito administrativo brasileiro explica, ao menos em parte, a inefetividade das normas concernentes aos planos e orçamentos.

Entre os autores que se dedicaram ao tema, destaca-se Prats i Català (2005), particularmente pela experiência na tentativa de organizar as administrações públicas na América Latina. Para ele, o direito administrativo está, equivocadamente, orientado por um paradigma antidiscricionário, fruto da racionalidade weberiana que aprimorou a ação estatal. O autor argumenta que as premissas do direito administrativo resolveram boa parte dos problemas de legitimidade do Estado liberal, mas têm sido irrelevantes ou indiferentes ao desenvolvimento do Estado social e democrático. Segundo ele, a aplicação seca das normas desconsidera o desenvolvimento da racionalidade gerencial necessária à administração atual, isso quando não é contraditória com essa racionalidade. Em outros termos, defende-se que o direito administrativo atual é, por vezes, portador de uma ideologia refratária à inovação, que assegura às administrações um tratamento privilegiado da mesma forma que obstaculiza a emergência de uma cultura gerencial e examina com desconfiança as iniciativas a favor da eficácia e da efetividade.

Se, por um lado, a escassez de produção doutrinária sobre planos e orçamentos é agravada pela quantidade irrisória de decisões sobre o assunto, por outro, a evolução do direito constitucional, por meio dos diferentes métodos de interpretação, possibilita uma releitura dos conceitos de forma a romper com os limites do positivismo jurídico. Sabiamente, o direito constitucional possui instrumentos que permitem superar fetiche da lei e o legalismo acríptico que, na prática, por vezes, constituíram-se em limites para o exercício de direitos. O conceito de efetividade da norma alia o cumprimento de sua função social à objetividade jurídica, elemento que amplia o espectro de possibilidades das normas constitucionais para muito além da legalidade estrita (BARROSO, 2004). Exemplo disso é a mutabilidade constitucional, um processo informal de mudança da Constituição que, sem alterar a sua literalidade expressa, confere ao respectivo texto novos significados, sentidos e alcances, com vistas à realização efetiva dos valores previstos de acordo com o modelo de sociedade de determinada época.

Nesses termos, o compromisso do direito com a máxima efetividade das normas constitucionais por meio da utilização dos diferentes métodos de interpretação constitucional é um dos ingredientes que devem ser enfatizados quando se examina a relação entre a Constituição Federal, o planejamento governamental, os instrumentos previstos e a legislação infraconstitucional.

Assim, argumenta-se que, à luz da interpretação sistemática, o PPA encontra limites nos fundamentos e objetivos da República e, enquanto instrumento ordenador do planejamento federal, deve contribuir para viabilizar os direitos individuais e coletivos, particularmente os sociais. É a partir daqui que deve nascer qualquer reflexão sobre o PPA, e não dos seus requisitos formais. O que não significa que os requisitos formais devam ser abandonados, até porque não é necessário. Defende-se, tão somente, que as leituras relativas ao PPA dialoguem com a essência da Constituição Federal.

E a vontade do constituinte, reiterar-se, é de que haja um plano capaz de contribuir para viabilizar os direitos e garantias fundamentais.

Nesses termos, se o PPA é um instrumento que não contribui satisfatoriamente para o planejamento das ações do Estado, não viabiliza adequadamente a ação pública e tampouco consegue revelar as metas e estabelecer um canal com a sociedade de maneira a se poder acompanhar as ações do governo e ter informações sobre a implementação dos compromissos assumidos nas urnas, então há problemas graves na sua concepção e na aplicação dos conceitos que lhe dão forma.

Especificamente quanto à relação com o orçamento, o nível de contratualização entre ambos não pode continuar sendo o localizador da ação,¹⁹ que no caso do estado do Rio de Janeiro sequer faz parte do orçamento, quanto mais do PPA. Além disso, a redução do plano a um emaranhado de comandos físico-financeiros de natureza orçamentária induziu o monitoramento e a avaliação do PPA a negociarem com unidades de informação inviáveis para revelar qualquer dimensão do plano, quanto mais as estratégicas. Por isso, a estrutura do PPA deve estar voltada para perseguir a eficácia e efetividade da ação pública, enquanto o orçamento deve priorizar a esfera da eficiência do gasto. Isto, claro, sem esquecer que deve haver uma comunicação do plano com a dinâmica de implementação das políticas, algo que consiga estabelecer uma comunicação com o funcionamento das políticas. A eficácia, portanto, deve ser a dimensão na qual plano e orçamento estabelecem um diálogo. Nestes termos, o próximo plano tem de considerar as diferenças substanciais entre planejamento e orçamento referentes ao período de tempo, níveis de agregação, relação com unidades organizacionais e enfoque insumo-produto, atentando-se para utilizar uma linguagem que permita comunicar dentro e fora do governo.

Também é imprescindível que o plano discipline a gestão orçamentária a fim de garantir a execução das principais entregas do governo. Isto significa que deve haver margens maiores de flexibilização dos recursos que contribuem para fins comuns. Em outras palavras, para garantir o “resultado”, é fundamental respeitar a dinâmica de implementação das ações. Nesse sentido, disciplinar o orçamento para perseguir o resultado implica prever mecanismos que aprimorem o gerenciamento e, conseqüentemente, ampliem a movimentação de recursos das ações que contribuam para objetivos semelhantes.

O foco na coordenação obriga os planos a estabelecerem relações com outros institutos para além do orçamento, especialmente com a gestão, o controle e os variados atores corresponsáveis pela implementação de parte significativa das políticas. Assim, o conceito de gestão deve ir além da institucionalização de

19. A partir do PPA 2000-2003, a forma de construção do plano passou a ser idêntica à captação da “fase qualitativa” do orçamento. Ato contínuo, a territorialidade expressa no PPA tem como origem a captação de todos os localizadores das ações do orçamento.

procedimentos e regras que privilegiem o formalismo, o controle prévio de recursos e o gerencialismo. A proposta deve ser, então, deslocar a discussão da gestão para o plano das condições objetivas e institucionais que favoreçam a execução, associando o conceito de resultado à abertura de canais que permitam ampliar a escala das entregas do governo. O ponto é reconhecer que os mecanismos que regulam atualmente a ação estatal, em boa medida, já constituem filtros opacos de seleção que, na maioria das vezes, distanciam as ações do governo dos que mais precisam. A inversão desta equação requer o reconhecimento do custo de não realizar políticas públicas, de modo a relacionar o resultado à presença do Estado sob condições que favoreçam a execução. Ou seja, significa que o trabalho de recuperar a capacidade do Estado para a implementação das políticas, apesar de todo o esforço que foi feito recentemente, ainda é um desafio a ser implementado.

A dimensão da gestão no PPA, portanto, deveria dialogar com a elaboração de uma arquitetura institucional capaz de construir e reforçar os canais acima referidos e não apenas com a responsabilização regida exclusivamente pela linguagem gerencial (comprometimento com metas, indicadores, plano gerencial etc.). Por isso, a lei do PPA deveria oferecer soluções no campo das condições para a ação. Particularmente, é essencial diferenciar a capacidade dos entes mais frágeis para consecução das políticas públicas, fato que implica criar novo valor para uma implementação das ações consubstanciada na dinâmica que viabilize as entregas, especialmente para os hipossuficientes. Na prática, significa que o plano deve criar subvenções, possibilitar adoção de soluções para superação de deficiências técnico-institucionais, tais como a elaboração de projetos, e flexibilizar contrapartidas e regras fiscais mediante compromissos firmados para os entes mais vulneráveis. Nesses termos, é preciso que gestão e controle trabalhem a partir do conceito de equidade.

Ainda no que se refere à gestão, a ampliação das condições para ação está diretamente relacionada ao amparo que o gestor público deve ter para a adoção de transferências mais céleres de recursos e de formas mais simples de parcerias que privilegiem a garantia do exercício dos direitos.

Nesse cenário, a missão do planejamento é tornar o PPA capaz de expressar as escolhas do governo e viabilizá-las a partir da orientação da ação do Estado para o desenvolvimento das políticas públicas; uma tarefa que requer, inicialmente, conhecimento aprofundado das razões do atual estágio de desenvolvimento nacional e das possibilidades e limites em cada política pública à luz do funcionamento dos governos. Em outras palavras, um novo modelo deve ser intensivo, antes de tudo, em conhecimento sobre as políticas públicas. Trata-se de reequilibrar o peso das variáveis presentes no conceito de planejamento de forma a valorizar diagnóstico e escolha, além de conceituar adequadamente a dimensão da gestão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços dos últimos anos, tais como o reconhecimento do papel indutor do Estado, a recuperação da capacidade de planejar e agir, o novo patamar das políticas sociais e a retomada dos investimentos, reforçam o argumento de que o planejamento governamental federal atingiu um novo patamar. Entretanto, esta inflexão ocorreu apesar do modelo formal vigente, que se mostrou incapaz de subsidiar o governo na identificação e acompanhamento das prioridades e implementação das ações. Dessa forma, as sugestões expostas guardam relação com este movimento a partir da observação de características que qualificaram o planejamento real.

Sugestões à parte, é preciso considerar outros óbices estruturais à efetividade do planejamento e do PPA. Nesse sentido, alguns fatores poderiam criar condições mais adequadas para a função planejamento, entre eles: o desejo e a pressão da sociedade no sentido de valorizar a ação planejada com vistas ao desenvolvimento; a orientação clara de um projeto nacional legítimo capaz de direcionar e implementar as prioridades; e estratégias, recursos e instrumentos capazes de traduzir os desejos em bem-estar. Infelizmente, estes elementos não estão todos presentes, o que limita as condições para o planejamento.

No tocante à capacidade do Estado, ressalta-se, também, a falência do sistema de planejamento formal²⁰ e os equívocos na seleção e formação²¹ dos servidores dedicados ao planejamento, tanto o setorial quanto o central. Ressalta-se que o sistema só será eficaz se os agentes forem reconhecidos como legítimos para a função. Por isso, a discussão se vincula, necessariamente, à estruturação de um corpo que possua legitimidade e instrumentos para gerir o sistema, o que só terá melhores condições de se materializar, entre outros fatores, caso os agentes possuam conhecimentos sobre o funcionamento do governo, as políticas públicas e as razões do atual estágio de desenvolvimento do país.

Especificamente no tocante ao PPA, outro fator que dificulta a sua utilização como instrumento de gestão do Estado é a própria essência do plano. Ocorre que, naturalmente, ele deve apresentar metas e olhares mais amplos, unidades que, via de regra, escapam do espaço de implementação das políticas. Isto torna ainda mais urgente o uso, no plano, de uma linguagem que consiga aproximar este universo

20. Um sistema de planejamento que praticamente exclui o BNDES, a Petrobras e o Banco Central, e prefere estruturar um processo de monitoramento a partir das unidades setoriais de planejamento, em vez de priorizar organizações tais como IBGE e INEP, dificilmente terá condições mínimas de se constituir em um verdadeiro sistema de planejamento.

21. É imprescindível que as organizações públicas selecionem servidores com vocação para a função que irão desempenhar e que, uma vez recepcionados, haja um processo de formação continuada que prime pelo incremento da capacidade do Estado, situação que obriga, necessariamente, o servidor a transitar por diversas organizações. O trânsito é um poderoso instrumento de formação como também uma espécie de antídoto contra a autorreferência e o insulamento. É fundamental um movimento no âmbito dos governos de forma a neutralizar as influências negativas dos atuais processos de seleção que privilegiam o candidato que tem como objetivo principal a estabilidade funcional e financeira. Estes atrativos devem, no mínimo, ser combinados com a vocação.

do dia a dia do governo de tal forma que o plano “engate” no cotidiano da política pública, fato que o qualificaria como instrumento de gestão. Construir isto ao mesmo tempo que se deseja manter o plano em uma dimensão mais estratégica não é um desafio simples. A insistência em relacionar o PPA à dinâmica de implementação das políticas funda-se no receio de que este distanciamento naturalmente o afaste de um instrumento de gestão. Neste cenário, na melhor das hipóteses, o PPA poderia fornecer respostas em um período de tempo mais longo, e dotadas de maior conteúdo analítico, porém por vezes extemporâneo. Enquanto se espera a avaliação do PPA, os ministérios estão implementando as políticas, inovando, ampliando os canais de atendimento etc.

É por conta também da proximidade com a implementação das políticas que o planejamento setorial tem sido protagonista no planejamento governamental. Enquanto os órgãos de coordenação estão presos a apropriações ideais relativas ao planejamento, à elaboração de planos etc., o setorial está umbilicalmente relacionado à implementação, fato que influencia positivamente na formação dos que vivenciam este ambiente.

Além de tudo, é fundamental ter claro que os limites e possibilidades relativos ao desenvolvimento nacional são particularmente graves no Brasil, por conta da naturalização da desigualdade social própria dos países periféricos de modernização recente. Ocorre que o espaço público em sociedades como a brasileira foi se conformando a partir da combinação do atraso, oriundo da colonização que não criava sociedades semelhantes às metrópoles, com a modernidade, que, por sua vez, criou um espaço deteriorado regido pela voracidade do capital a partir da divisão internacional do trabalho e qualificado pelas novas relações sociais influenciadas pela globalização (em especial a financeirização do mundo). Ou seja, nosso ambiente é produto da interação entre o atraso e a modernidade,²² fato que cria dificuldades adicionais para interpretar a realidade e, a partir daí, construir os arranjos e as escolhas necessárias para promover o desenvolvimento (SOUZA, 2003).

Em um cenário sombrio e complexo como esse, o desafio do planejamento é ainda maior. Por isso, é pertinente a tentativa de qualificar as leituras sobre os conceitos e instrumentos, especialmente a dimensão do diagnóstico, e a ênfase tanto na essência política do planejamento, que dialoga necessariamente com a ideologia, quanto na relação fundamental que deve haver entre as cartas de intenções (planos) e o universo da implementação das políticas públicas.

22. Por isso Souza (2003) defende que é importante uma mudança na leitura sobre os fatores que condicionam as razões da subcidadania no Brasil. Segundo ele, “a atual ausência crônica de perspectivas de futuro em países periféricos como o Brasil tem a ver com a obsolescência de antigos projetos políticos que se baseavam nas análises tradicionais”. E continua o argumento afirmando que “a tendência de se crer no poder fetichista do crescimento econômico, de se estabelecer clivagens regionais entre partes modernas e tradicionais dentro do país ou ainda as cruzadas populistas contra a corrupção se legitimam a partir desse mesmo caldo de ideias e servem como máscara ideológica contra a articulação teórica e política dos conflitos específicos de classe na periferia”.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.
- _____. **Meditações pascalianas**. São Paulo: Bertrand, 2007.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011.
- ICHIKAWA, E. Y. Considerações críticas sobre planejamento estratégico. **Revista Produto & Produção**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 1998.
- LINDBLOM, C. E. *Muddling through* 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.
- PRATS I CATALÁ, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: INAP, 2005.
- SANTOS, E. A. V. **O planejamento governamental em temas**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 15. Santo Domingo: CLAD, 2010.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da Política Pública. In: FERRAREZI, E.; SARAVIA, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.
- SCHICK, A. The road to PPB. **Public Administration Review**, Washington, v. 26, n. 4, 1966. (Segundo Manual de Textos do CIPAD, “O caminho para o PPO: os estágios da reforma orçamentária”)
- SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Eds.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília: Brasiliense; UNICEF, 1982.
- ZIZEK, S. (Org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ALTHUSSER, L. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Porto: Presença, 1974.
- BATISTA JÚNIOR, P. N. Nacionalismo e desenvolvimento. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 77, 2007.
- BOURDIEU, P. **Economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, 1998.
- COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- DWORKIN, R. **Direito, filosofia e interpretação**. Belo Horizonte: Cadernos da Escola do Legislativo, 1997.
- GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento no governo federal: PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726)
- GOUVEA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 2004.
- SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4. 1993.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40. 2006.
- SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública e formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. *In*: FERRAREZI, E.; SARAVIA, E. (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.
- WACQUANT, L. (Org.). **O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2 v., 2000.
- WOLKMER, A. C. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CRESCIMENTO ECONÔMICO E PLANEJAMENTO NO BRASIL (2003-2010): EVIDÊNCIAS E POSSIBILIDADES DO CICLO RECENTE*

José Celso Cardoso Jr.**
Denis Maracci Gimenez***

1 INTRODUÇÃO

Depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica, o Brasil retomou a capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de uma série de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente. Ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento no longo prazo para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos desigual, que consiga prover de justiça e bem-estar social os seus cidadãos.

Neste ambiente de retomada do crescimento econômico e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, entre 2003 e 2010, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro, em seus diversos órgãos, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento econômico. O objetivo geral deste capítulo consiste, portanto, em produzir uma síntese e uma avaliação crítica destes documentos. Busca-se averiguar em que medida eles são tributários desta nova fase de crescimento, bem como em que medida eles próprios podem induzir a sustentação de um ciclo temporalmente ampliado, mais robusto e organizado de crescimento.

Para tanto, foram selecionados 30 documentos produzidos por ministérios e órgãos de alto escalão do governo federal, representativos do planejamento econômico no Brasil entre 2003 e 2010, os quais se encontram listados no quadro 1.

* Os autores registram agradecimentos especiais ao convênio entre Ipea e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), por meio do qual se viabilizou parte dos recursos destinados à pesquisa de base que originou este texto. Como de praxe, os autores isentam ambas as instituições da responsabilidade pelas opiniões aqui emitidas.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

*** Professor da Faculdade de Campinas (FACAMP) e pesquisador colaborador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Metodologicamente, os documentos foram agrupados em função de dois grandes recortes analíticos. O primeiro, de natureza temática ou setorial, buscou organizá-los – estritamente para fins didáticos – em algumas áreas específicas da atuação estatal no período recente, a saber: *i*) políticas micro e macroeconômicas; *ii*) políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo, infraestrutura, território e logística; *iii*) políticas de defesa nacional, energia e meio ambiente; *iv*) políticas de desenvolvimento habitacional; e *v*) políticas de desenvolvimento social. O segundo recorte, de natureza temporal ou transversal ao critério anterior, procurou diferenciar os documentos em função do momento ou ambiente mais geral no qual foram produzidos, isto é, o ambiente relativo ao Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e aquele relativo ao PPA 2008-2011.

QUADRO 1

Documentos pesquisados, em ordem cronológica

1. **Plano Plurianual 2004-2007:** Plano Brasil de Todos – participação e inclusão. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.
2. **Projeto Brasil 3 Tempos:** 2007, 2015 e 2022. Brasília: Presidência da República, Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República (NAE) e Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom), 2004/2005.
3. **Orientação Estratégica de Governo:** crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
4. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
5. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).** Brasília: Ministério das Cidades, 2003.
6. **Política Econômica e Reformas Estruturais.** Brasília: Ministério da Fazenda – SPE, 2003.
7. **Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo.** Brasília: Ministério da Fazenda (MF/SPE), 2004.
8. **Política Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
9. **Política de Defesa Nacional (PDN).** Brasília: Ministério da Defesa, 2005.
10. **Plano Plurianual 2008-2011:** Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade. Brasília: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), 2007.
11. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).** Brasília: Ministério da Educação, 2007.
12. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Brasília: Presidência da República, 2007.
13. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).** Brasília: Ministério da Integração (MI), 2007.
14. **Plano Nacional de Energia – PNE 2030.** Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia (MME) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2007.

(Continua)

(Continuação)

15. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MC&T), 2008.
16. **Política de Desenvolvimento Produtivo:** inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2008.
17. **Agenda Social.** Brasília: Casa Civil, 2008 (compreende ações e documentos de governo ligados aos seguintes programas principais: Programa Bolsa Família (PBF); Territórios da Cidadania; Programa Mais Saúde; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura; Política Nacional de Juventude (ProJovem); Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); e Direitos de Cidadania – mulheres, quilombolas, povos indígenas, criança e adolescente, pessoas com deficiência, documentação civil básica, povos e comunidades tradicionais).
18. **Estratégia Nacional de Defesa:** paz e segurança para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.
19. **Plano Amazônia Sustentável:** diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2008.
20. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2008-2017.** Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2009.
21. **Programa Minha Casa, Minha Vida.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
22. **Brasil em Desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.
23. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).** Brasília: Presidência da República, 2010.
24. **A Inflexão do Governo Lula:** política econômica, crescimento e distribuição de renda. Nelson Barbosa e José A. Pereira de Souza, publicado em Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (Orgs.). *Brasil: entre o Passado e o Futuro.* São Paulo: Boitempo, 2010.
25. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:** Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010.
26. **Brasil em Desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.
27. **III Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3.** Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Presidência da República, 2010.
28. **Plano Nacional de Mineração – PNM 2030.** Brasília: Ministério de Minas e Energia (MME), 2010.
29. **Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (PIB).** Rio de Janeiro: BNDES; IE/UFRJ; IE/Unicamp, 2010.
30. **Brasil em 2022.** Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: Embora consultados, os documentos de números 22, 26, 27 e 28 não foram objeto de análise explícita neste capítulo.

As hipóteses gerais para justificar cada um dos critérios mencionados, os quais organizam a própria construção deste trabalho, são expostas a seguir.

1. Critério temático ou setorial: conforme se tentará discutir ao longo do capítulo, teria sido a retomada do crescimento econômico, em contexto de descrença em relação à ideologia até então dominante dos mercados eficientes, o fator principal a impulsionar a retomada do planejamento no Brasil em período recente. Sustenta-se aqui a tese de que teria sido a recuperação do crescimento em níveis mais elevados que aqueles prevalentes ao longo das duas últimas décadas (motivado por fatores não provenientes de ações claramente planejadas do governo) o fator a deflagrar, e até mesmo a exigir, agora sim, ações de natureza setorial. Disto decorre a ideia de organizar os documentos segundo grandes setores ou áreas correlatas de atuação governamental. Um sentido comum prevalente nos documentos analisados consiste em diagnosticar os principais problemas em cada área e, a partir disto, estruturar linhas diretivas de atuação setorial, geralmente segundo visões prospectivas de financiamento dos investimentos necessários ou requeridos para saltos, sobretudo quantitativos, nas respectivas capacidades de oferta ou produção em cada caso.
2. Critério temporal ou transversal: tomando-se como pressuposto que os PPAs 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão) e 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade) foram os principais documentos globais de planejamento do país no período – conforme previsto pela Constituição de 1988 –, as descrições e as análises foram feitas considerando-se tal divisão temporal, ou seja, a produção de documentos oficiais de planejamento nos marcos dos respectivos PPAs.

Tendo esses dois aspectos em mente, o restante deste capítulo está organizado da seguinte maneira. Após esta introdução, faz-se, na seção 2, uma recuperação rápida acerca da trajetória brasileira de planejamento, como forma de situar o momento presente no contexto histórico maior dentro do qual se enquadra. Assim, na seção 3, procede-se propriamente à análise do período recente (2003 a 2010), buscando-se respostas para as questões levantadas na introdução. Duas advertências metodológicas são necessárias nesta parte: *i*) o levantamento e a escolha dos documentos à frente sintetizados, em vez de se pretenderem exaustivos, procuraram identificar aqueles mais importantes em cada área de atuação estatal, considerados também representativos das hipóteses específicas levantadas; e *ii*) o objetivo geral deste trabalho consiste em

analisar a retomada (ou não) de um ciclo recente de planejamento governamental no país, expresso pela produção de documentos específicos de planejamento setorial, e não em comprovar ou contrastar os respectivos conteúdos e/ou resultados dos planos aos movimentos concretos observados em cada área.¹ Ao final, a seção 4 resume argumentos e planta dúvidas acerca das condições e possibilidades para a reconstrução do planejamento governamental no Brasil.

2 ESTADO, PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Ao longo dos capítulos iniciais deste livro, reconstituiu-se a trajetória do planejamento governamental na América Latina e no Brasil, evidenciando-se grandes similitudes em termos das três principais fases consideradas: auge (décadas de 1940 a 1970), declínio (décadas de 1980 e 1990) e retomada (primeira década do século XXI) da função planejamento estatal.

Não se trata, pois, de refazer o mesmo percurso com outras palavras, mas tão somente de elencar aspectos não abordados naqueles capítulos, considerados importantes para a tarefa aqui colocada: situar o momento presente, de possível retomada de ações mais abrangentes e concatenadas de planejamento governamental no país.

Para tanto, sem a pretensão de que os quadros 2, 3 e 4 sejam capazes de bem resumir – para não falar em consensualizar – pouco mais de um século de história republicana no Brasil – 1889 a 2010, daí se falar em *longo século XX do planejamento no país* –, acredita-se que seja possível, por meio deles, explicitar alguns pontos que parecem importantes para o debate atual.

QUADRO 2

Tipos de planos econômicos e principais características no Brasil

Tipos de planos	Principais características
Planos setoriais e de metas: Plano Salte, Plano de Metas de JK e Plano Trienal (previsto na Constituição Federal de 1988 – CF/1988).	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo.
Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) ao longo dos anos 1970.	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo.
Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Collor (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994).	Planejamento burocrático, de curto prazo, focalizado, conjuntural e vertical, em meio a uma profunda instabilidade econômica.
PPAs: PPA 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011.	Planejamento burocrático, de médio prazo, amplo e de transição vertical-horizontal.

Elaboração dos autores.

1. Ou seja: ainda que um trabalho especificamente destinado a buscar as correlações entre diretrizes dos planos e seus resultados concretos seja indispensável como teste de aderência e consistência final das hipóteses, este esforço não foi ainda feito, exigindo recursos (sobretudo tempo) dos quais os autores ainda não dispõem.

QUADRO 3

**Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental
e da gestão pública no Brasil (1889-2010)**

Ciclos econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1889-1930: Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior.	Ausência de planejamento. Exceções: Convênio de Taubaté e Crise de 1929.	Montagem do aparato estatal-burocrático.	Patrimonialista
1933-1955: Era Getúlio Vargas – nacional desenvolvimentismo	Dominância nacional desenvolvimentista	Industrialização restringida; produção de bens de consumo não duráveis e dependência financeiro-tecnológica.	Planejamento não sistêmico. Exceções: primeiras estatais e Plano Salte.	Montagem do sistema corporativista.	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964: Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática.	Industrialização pesada I, produção de bens de consumo duráveis e montagem do tripé do desenvolvimento.	Planejamento discricionário. Cepal: ideologia desenvolvimentista. Plano de Metas de JK (1956-1961).	Acomodação e crise do modelo.	Patrimonial-burocrática
1964-1979: Regime militar – estatização econômica	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II, milagre econômico (1968-1973) e endividamento externo (1974-1989).	Planejamento burocrático-autoritário. ESG: ideologia Brasil-potência. PAEG (1964-1967) e II PND (1974-1979).	Consolidação institucional-autoritária.	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989: Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação, inflação, e endividamento externo (1974-1989).	Planos de estabilização: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988) e Plano Collor (1989).	Redemocratização e reconstitucionalização.	Patrimonial-burocrática – CF/88
1990-2006: Consolidação da democracia – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Estagnação, estabilização e endividamento interno (1995 em diante).	Planos de estabilização: Plano Collor (1990), Plano Real (1994) e PPAs (2000-2011).	Consolidação democrática, reforma gerencialista, experimentalismo societal.	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

Elaboração dos autores.

QUADRO 4

Cronologia básica do planejamento estatal no Brasil

- 1890: Rui Barbosa reorganiza as finanças nacionais com a nova legislação financeira.
- 1909: Nilo Peçanha cria a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS).
- 1920: Bulhões Carvalho realiza o primeiro censo nacional com valor real.
- 1934: Getúlio Vargas cria o Conselho Nacional de Comércio Exterior.
- 1936: Macedo Soares é o primeiro presidente do Instituto Nacional de Estatística.
- 1938: Vargas cria o Conselho Nacional do Petróleo e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).
- 1939: Vargas lança o Plano Especial, marco inicial do planejamento no Brasil.
- 1943: Vargas estabelece o Plano de Obras e Equipamentos.
- 1947-1948: Eurico Dutra lança o Plano Salte e cria a comissão do Vale do São Francisco.
- 1952: Vargas cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- 1953: Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).
- 1956: Juscelino Kubitschek (JK) cria o Conselho de Desenvolvimento e lança o Plano de Metas.
- 1962: Celso Furtado torna-se o primeiro ministro do Planejamento do Brasil.
- 1962: João Goulart lança o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.
- 1964: João Goulart cria a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes).
- 1964: Castelo Branco lança o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG).
- 1964: Criação do Ipea.
- 1967: Formulação do primeiro planejamento de longo prazo no Brasil, o Plano Decenal.
- 1968: Arthur da Costa e Silva lança o Programa Estratégico de Desenvolvimento.
- 1970: Emílio Garrastazu Médici lança o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo.
- 1972, 1974 e 1979: PNDs I, II e III.
- 1975-1976: Planos regionais brasileiros.
- 1990: Fernando Collor de Mello cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).
- 1988: A Constituição Federal (Art. 165) torna obrigatório o planejamento plurianual.
- 1991-2011: PPAs.
- 2007 e 2010: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – I e II.
- 2004: Luiz Inácio Lula da Silva cria o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR) e o Projeto Brasil 3 Tempos.
- 2008: Lula restabelece a SAE/PR.
- 2010: Projeto Brasil 2022.

Elaboração dos autores.

2.1 A hipótese da primazia alternada entre planejamento e gestão pública no Brasil

Em linhas gerais, tem-se que, ao longo do período republicano brasileiro, o Estado que se vai constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da Nação no sentido do desenvolvimento. A industrialização foi a maneira historicamente preponderante de se fazer isto. Ocorre que, em contexto de desenvolvimento tardio, vale dizer, quando as bases políticas e materiais do capitalismo já se encontram constituídas e dominadas pelos países ditos centrais – ou de capitalismo originário –, a tarefa do desenvolvimento com industrialização apenas se torna factível em países que enfrentam adequadamente as restrições financeiras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial.² Isto, por sua vez, apenas se faz possível em contextos em que os Estados nacionais conseguem dar materialidade e sentido político à ideologia do industrialismo, como forma de organização social para a superação do atraso. É, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional.

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

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

A estruturação das instituições – isto é, estruturação das instâncias, das organizações, dos instrumentos e dos procedimentos – necessárias à administração e à gestão pública cotidiana do Estado, atividades tão cruciais quanto as de planejamento para o desenvolvimento das nações, padeceu, no Brasil, de grande

2. Este enquadramento teórico e histórico está bastante bem desenvolvido em Aureliano (1981), Draibe (1985), Oliveira (1985), Mello (1998), entre tantos outros autores.

atavismo, a despeito das iniciativas deflagradas tanto por Getúlio Vargas, com o DASP, como pelos militares, por meio do PAEG, ou, ainda, pelas inovações contidas na CF/1988.

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

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

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

Agendas de gestão pública – voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo –, consideradas relevantes, passam a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado. Supõe-se, assim, que a eficiência – fazer mais com menos – seja suficiente para se chegar à eficácia e à efetividade das políticas públicas. Por meio deste expediente, planejar passa a ser compreendido, frequentemente, apenas como processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos.³

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

2.2 Viagem panorâmica pelo longo século XX brasileiro

No longo período republicano em questão, tem-se, durante praticamente toda a Primeira República, ausência quase completa de planejamento governamental, entendido como a atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal. Nas primeiras estruturas estatais em montagem no período, inexistia a perspectiva planejadora em sua configuração. A exceção consistiu em algumas intervenções como as decorrentes do Convênio de Taubaté, em 1906, e da grande crise econômica de 1929. Contudo, estas ações, na verdade, revelam o caráter prioritariamente reativo do Estado a eventos que comprometessem a rentabilidade da economia cafeeira voltada à exportação, por se tratar, como se sabe, de setor carro-chefe da acumulação de capital no país, bem como de sustentáculo político da oligarquia liberal que comandava o Estado. Além disso, a incipiente gestão pública de então estava dominada por traços tipicamente patrimonialistas, herdados da cultura autoritária ibérica, porém incrementados localmente pelo longo período de dominação e exploração colonial no Brasil. Típica do patrimonialismo aplicado à gestão pública – traço que, aliás, reproduz-se e mantém-se presente até hoje – é a ausência de separação nítida entre as esferas pública e privada na administração cotidiana do Estado. Isto chancela práticas de gestão segundo as quais a esfera pública é tida como extensão da esfera privada, cujos códigos, normas e valores dão o tom para a condução pragmática da coisa pública.⁴

A partir da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem início um processo de organização e aceleração do crescimento econômico, comandado por estruturas estatal-burocráticas ainda incipientes e em lenta conformação no país. Data desta década a criação do DASP (1938), por meio do qual a gestão pública adquire centralidade na institucionalização de organizações e funções específicas de Estado, tanto para administrar cotidianamente a máquina pública como para estruturar cargos e carreiras sob o signo de valores – ainda tentativamente – meritocráticos. Um dos movimentos mais expressivos diz respeito à delimitação jurídica formal entre as esferas pública e privada, ainda que seja forte o movimento pelo qual a cultura nacional patrimonialista filtra e readapta os códigos e as normas de conduta segundo valores locais. Portanto, permanece atávica, em grande medida, a dimensão da gestão pública no país, presa a características duradouras que combinam patrimonialismo e burocratismo, ou, dito de modo mais rigoroso, a características que combinam aspectos típicos tanto da administração tradicional patrimonialista como da administração racional burocrática.

Conforme os requisitos da industrialização vão se tornando mais exigentes, crescem a necessidade e o espaço do planejamento governamental. Este, embora não sistêmico nem consolidado, dá passos importantes para se constituir enquanto

4. A este respeito, ver Holanda (1994), Bresser-Pereira (2009) e Abrucio, Pedroti e Pó (2009).

atividade inescapável do Estado. Para isto contribuíram estudos e propostas que redundam na criação das primeiras empresas estatais brasileiras – tais como a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) e o BNDE (atual BNDES). Cite-se ainda a primeira iniciativa, se bem que malograda, do que se poderia denominar de plano de ação estatal global, o Plano Salte (1947-1948), cuja sigla indica sua amplitude e prioridades: saúde, alimentação, transportes e energia.

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

Com o golpe militar de 1964 e o pacote de reformas deflagradas por meio do PAEG em 1967 – entre as quais se destaca a reforma administrativa e a promulgação do famoso Decreto-Lei nº 200, que visava (re)ordenar o funcionamento da administração e da própria máquina pública brasileira –, abre-se um período que tem no planejamento autoritário-tecnocrático a sua principal característica. Além do PAEG, é expressão deste momento histórico do planejamento no Brasil a família de PNDs da década de 1970, três ao todo, dos quais vale mencionar em especial o II PND (1974-1979) pela envergadura dos projetos em contexto internacional francamente desfavorável a aventuras deste porte.⁵

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

5. Há já uma bibliografia imensa – mas não consensual – sobre o tema e o período, da qual importa registrar os livros de Lessa (1978) e Castro e Souza (1985), que fornecem duas visões opostas que se tornaram clássicas sobre o mesmo momento e fenômeno.

Isto porque a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos de canalização e resolução dos conflitos limitavam – e de alguma maneira continuam a limitar – a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais, fazendo com que o Estado fosse, simultaneamente, o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos – financeiros, logísticos, humanos etc. – e o agente decisório último por meio do qual, de fato, materializavam-se ou viabilizavam-se os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

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

Não são pequenos, portanto, o significado e as consequências de longa duração advindos tanto do processo de redemocratização política, que se inicia ainda na segunda metade da década de 1970, como do processo de reconstitucionalização que toma conta do país ao longo das décadas seguintes. Ocorre que, se por um lado, ambos os movimentos recolocam na agenda pública temas e personagens alijados dos processos decisórios mais importantes, por outro, é lamentável que isto tenha acontecido em simultâneo ao esfacelamento do ímpeto desenvolvimentista que perdurara no país, *grosso modo*, entre 1930 e 1980. Em contexto de endividamento externo exacerbado e regime interno de estagflação persistente, a pujança potencial presente na recuperação da vida democrática se viu limitada e confusa pelos severos constrangimentos decorrentes da política econômica do período, com reflexos marcantes sobre as condições de vida e de reprodução social da população brasileira.

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

Sintomático dessa situação é o movimento de migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda, com especial ênfase ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil – BCB), do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPOG) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda – STN/MF). Em adição, sacramenta-se na CF/88 um conjunto de diretrizes de

planejamento que possui, de imediato, duas características marcantes: centra-se em horizonte de curto e médio prazo, e vincula-se a restrições e imposições orçamentárias, cuja significação e consequências serão mais bem exploradas a seguir.

2.3 O novo modelo de planejamento ancorado nos PPAs e a primazia da gestão pública gerencialista nos anos 1990

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

Parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em um ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação mais amplas do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora.⁶ Ao longo de todo este período, a função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o têm, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar.

A função planejamento é convertida em PPAs de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/1988, apenas se vão estruturando apropriadamente, segundo esta lógica, a partir da segunda metade dos anos 1990. Trata-se, até o momento, dos PPAs relativos aos subperíodos compreendidos entre 1996-1999,

6. Desde que considerados os seguintes aspectos, retirados de Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010, cap. 6, p. 215): "i) há uma multiplicidade de atores 'que planificam'; ii) buscando influir em partes de uma realidade complexa; iii) sujeita a interpretações variadas (multirreferência); iv) cujo processo de evolução é de 'final aberto' (indeterminação que decorre de uma mescla de 'relações causa – efeito': regulares, estocásticas, semiestruturadas e não estruturadas, estas últimas tendentes a predominar); v) em que o poder governamental confronta resistências e resiliências no contexto de uma sociedade multiorganizada; vi) em uma dinâmica na qual as crises e inflexões são mais frequentes que as continuidades; e vii) a equifinalidade do plano normativo é impotente ante uma realidade mutante, sem homeostase, além de ser interdependente com o entorno mundial, este mais complexo e ainda menos governável. (...) Esta síntese se estrutura com base no autor mencionado (Matus, 1984, 1987), quem melhor consolidou as várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da Cepal e posteriormente do Ipes [Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social], dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou. Alguns dos aportes de terceiros, lá reunidos, estão aqui ampliados. Assim, nesta versão adotada estão refletidos aportes de Roos Ashby (complexidade, 1956), Pierre Massé (controle social, 1965), Jacques Ardoino (multirreferência, 1966), Jacques Lesourne (interdependência, 1985), Yehezkel Dror (governo, 1984), Humberto Maturana (*autopoiesis*, 1984), Fernando Flores (cognição, 1987) e Samuel Pinheiro Guimarães (entorno mundial e governabilidade, 2001)".

2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011. Em linhas gerais, toda a família dos PPAs organiza-se, basicamente, sob dois princípios norteadores:

1. A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo: garantiria que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tivesse sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor.
2. A ideia de junção entre orçamento e orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução e gestão propriamente dita (metas físicas): isto seria feito por meio de um detalhamento ou desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados.⁷ Assim, entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção plano-orçamento, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário.

Basicamente, por meio desses dois grandes princípios dos PPAs, a literatura dominante sobre gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo a ele *status* equivalente ao dos demais temas, estes, sim, típicos da administração pública. Veja-se que não se trata de desmerecer os possíveis avanços decorrentes da institucionalização dos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, entre outros), uma vez que se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país. Mas trata-se, sim, de afirmar que, por meio deste movimento – de sub-sunção das funções de planejamento e orçamentação a categorias cotidianas da gestão pública –, processou-se o esvaziamento do planejamento como função mais estratégica e política de Estado. Ao mesmo tempo, orçamentação e orçamento, até então variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado. Desde o momento em que isso se institucionalizou como *única forma de estruturar e conduzir as coisas no governo*, o orçamento – vale brincar, poupança prévia – é que antecede e comanda o planejamento e o investimento público – quer dizer, as possibilidades de ação do Estado –, quando, na verdade, se poderia ou se deveria pensar em uma causalidade

7. Apenas para se ter uma ideia, mencione-se que o PPA 2008-2011 apresenta 215 programas finalísticos, 91 programas de apoio e 5.081 ações (de apoio e finalísticas).

oposta.⁸ É claro que este movimento ocorreu praticamente em todo o mundo, mas exacerbou-se no Brasil em um contexto não trivial nem casual de crise do Estado nacional. Para o que se está aqui estudando, esta crise tomou duas formas decisivas, a seguir explicitadas.

- Primeiro, a crise do Estado representou engessamento ideológico e esgarçamento ao extremo das possibilidades de se pensar e reformar o Estado na direção de um desenvolvimento soberano, includente e sustentável no país; e
- Segundo, essa crise conferiu destaque estratégico às funções e às instituições do Estado destinadas a gerenciar e controlar a moeda e o orçamento nacional, por meio, fundamentalmente, do BCB, da Receita Federal do Brasil (RFB), da STN e da SOF.⁹

Diante de ambos os aspectos, não é de se estranhar que o planejamento, no sentido forte, estratégico e político do termo, tenha desaparecido do raio de possibilidades do Estado. Tampouco surpreende que a estabilização monetária – em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos –, bem como a eficiência do gasto público – em prejuízo da progressividade na arrecadação e da redistributividade na alocação – tenham se convertido nos grandes objetivos nacionais. Ambos seriam alcançáveis pela primazia da gestão sobre o planejamento, ou, dito com o jargão da área, por meio da adaptação ou invenção de novas técnicas – inovações institucionais – e boas práticas de gestão aplicadas ao setor público. Segundo este entendimento, racionalização de procedimentos no nível das ações cotidianas de Estado e esforços concretos para o gasto mais eficiente – porém, não necessariamente de melhor qualidade – não só seriam as ações principais para o Estado realizar, mas, ainda, as ações tidas como suficientes para se obter, em conformidade com a arquitetura dos PPAs, mais eficácia e efetividade nas políticas públicas.

A assim chamada nova administração pública gerencial (ou gerencialista) é o movimento teórico e político responsável pelo que, neste trabalho, está sendo

8. Não cabe aqui entrar nos meandros e nas tecnicidades dos processos e conceitos contábeis e orçamentários que pautam o arranjo das contas públicas no Brasil. De todo modo, não é demais dizer que tais conceitos – quase todos formulados em função da natureza e do *modus operandi* do setor privado – nem sempre têm adequação automática ou perfeita à natureza e à forma de funcionamento do setor público estatal, qualquer que seja o país em questão. No entanto, não se desconsidera aqui o processo pelo qual tais conceitos foram sendo sacramentados pela sabedoria convencional e difundidos mundo afora como receita a ser seguida e implementada pelos governos em geral, em nome das boas práticas e da tão desejada comparabilidade internacional de procedimentos e estatísticas oficiais. Apesar disso, no entanto, uma coisa é certa: há diferenças profundas entre a existência e o funcionamento – no tempo – de empresas e governos/Estados, motivo que por si só já deveria ser suficiente para exigir ou suscitar a necessidade de uma contabilidade do setor público mais condizente com a natureza e a forma de operação dos Estados nacionais.

9. Para cada uma dessas instâncias de governo, há um capítulo específico em Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010), por meio dos quais se procede: *i*) a uma recuperação histórica breve acerca dos processos respectivos de institucionalização das funções de orçamentação e de gerenciamento da moeda e da dívida pública federal; e *ii*) a uma problematização geral a respeito das atribuições próprias de cada órgão, com algumas implicações não desprezíveis em termos de eficácia e integração das ações e funções respectivas. Em particular, ver capítulos 3, 8, 9, 10 e 11 da referida obra.

chamado de primazia da gestão sobre o planejamento, fenômeno referente aos anos 1990 e pelo menos à primeira década de 2000.¹⁰ Trata-se de movimento político que nasceu como crítica das organizações estatais burocráticas dos anos 1970 e 1980 e que cresceu difundindo a cultura do empreendedorismo norte-americano (cultura do *self-made man*). Instigou-se, no âmbito da administração pública, a aplicação de princípios gerencialistas usados em organizações privadas, tais como: qualidade total, *just in time*, toyotismo, certificação, família ISO-9000, reengenharia, *downsizing*, terceirização, informatização, automação etc. Na administração pública, estes princípios tomaram algumas das seguintes formas e orientações gerais: *accountability*; gestão de resultados e não por processos; ênfase nos clientes em vez de nos cidadãos; descentralização e responsabilização individual; focalização e desempenho institucional; flexibilização e desregulamentação; e privatização e regulação.

Incorporada ao cenário brasileiro com grande ênfase a partir de 1995, a chamada nova administração pública de orientação gerencialista teve no ex-ministro Bresser-Pereira e no então constituído Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) os seus principais difusores.

Como balanço geral, há elogios e críticas. No primeiro caso, exploram-se aspectos ligados ao reforço de valores e procedimentos baseados no mérito para a seleção e a progressão funcional no setor público; à estruturação e ao fortalecimento de carreiras típicas de Estado; à informatização e melhoria do aparato informacional para gerenciamento e tomada de decisões pelos órgãos; e à tentativa de institucionalização e incorporação de diversas formas de participação de entes públicos não estatais nas atividades de desenho, implementação, monitoramento e controle social de ações governamentais. Todos estes são aspectos realmente positivos e necessários a qualquer reforma administrativa que ainda se pretenda implementar no país.¹¹

Outras dimensões da reforma Bresser-Pereira, no entanto, são menos consensuais, tais como:

10. Este movimento tem suas raízes fundamentais derivadas do pensamento neoliberal presente na Escola Austríaca de Hayek (1945), na Escola de Chicago de Friedman (1962) e na Sociedade de Mont Pelerin, que incluía nomes importantes do pensamento ocidental, como os próprios Hayek e Friedman, além de Popper e outros. Além desses, é importante mencionar a influência de autores como Schumpeter (1942), Drucker (1946), Arrow (1951), Downs (1957), Buchanan e Tullock (1962) e Peters e Waterman (1982), que ao longo dos anos ajudaram na edificação da teoria da escolha racional e da escolha pública, bem como na construção dos movimentos Reinventando o Governo (Osborne e Gaebler, 1995) e A Terceira Via (Giddens, 1999), ambos após os experimentos práticos dos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), na década de 1980. Estes trabalhos ajudaram a difundir – em conjunto com as escolas e as faculdades de administração de empresas, negócios e *master of business administration* (MBA), as empresas de consultoria empresarial e de mercado, os gurus empresariais e a mídia dos negócios – tanto a ideologia geral como as práticas do gerencialismo para os governos, por meio do movimento apelidado de governança progressista, do qual alguns dos principais expoentes pelo mundo foram: Tony Blair (Inglaterra), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Bill Clinton (Estados Unidos), Helmut Schroeder (Alemanha), Leonel Jospin (França), Antonio Prodi (Itália) e Carlos Salinas (México). Para uma revisão crítica e ampla deste assunto, ver Paula (2005) e Bento (2003).

11. Bons argumentos a favor dos princípios gerais da reforma gerencial levada a cabo no Brasil, e mesmo das ações implementadas sob sua orientação, podem ser vistos em Brasil (2002), Bresser-Pereira (2009), Bresser-Pereira e Spink (2005), Abrucio (2007) e Abrucio, Pedroti e Pó (2009).

- a concentração sobredimensionada em uma gestão para desempenho institucional, responsabilização e resultados individuais, sem o devido cuidado com ambientes e processos cotidianos de trabalho nas organizações, que impactam fortemente a capacidade institucional e individual de produção de resultados;
- a ênfase – talvez apressada – em seguir e adotar princípios e ações das reformas que já estavam em curso em outros países, sem a devida atenção a avaliações que já apontavam para insucessos ou inadequações de algumas iniciativas no nível do setor público;
- o destaque a um modelo de Estado mais regulador que produtor, na esteira também de tendências nem sempre exitosas que estavam em curso pelo mundo; e
- a ênfase, por fim, em exigir mais resultados quantitativos – em termos do número de bens e serviços públicos ofertados – com menor ou igual quantidade de recursos humanos e financeiros, aspecto particularmente problemático em áreas com abundância de mão de obra qualificada – como em todas as áreas sociais de provisão de bens e serviços à população –, algo que viria a comprometer a qualidade destes bens e serviços prestados pelo Estado.¹²

Quanto às críticas de caráter mais genérico, referentes ao desenho e aos princípios gerais da reforma, estas se centram em aspectos que dizem, basicamente, que:¹³

- a reforma gerencial brasileira foi incompleta e acabou causando maior fragmentação dos aparelhos do Estado, com reforço do hibridismo institucional presente em toda a máquina pública brasileira;
- a reforma não democratizou o funcionamento dos aparelhos do Estado, imprimindo na verdade um caráter manipulador à gestão participativa que se considerava em curso;
- os controles sociais da gestão pública ou não existiam de fato ou eram ainda basicamente formais, bastante precários e limitados; e
- a suposta “orientação para o serviço público” não desprivatizou o Estado e seu funcionamento orientado para o mercado e pelo mercado.

Em síntese, onde e quando o planejamento, no sentido forte e complexo do termo, deixa de anteceder e orientar a ação e a gestão cotidiana do Estado, esta se torna um fim em si mesma.

12. Não sendo este assunto o foco principal deste trabalho, ver Paula (2005) e Bento (2003) para aprofundamentos mais amplos e adequados sobre muitas das dimensões mais relevantes dos princípios e da própria reforma gerencial parcialmente implementada no Brasil.

13. Para detalhamento adicional, ver Paula (2005, p. 137).

3 DOCUMENTOS RECENTES (2003 A 2010) DO GOVERNO BRASILEIRO SOBRE PLANEJAMENTO: SÍNTESE E AVALIAÇÃO CRÍTICA

Até aqui, o percurso consistiu em resgatar historicamente a trajetória algo particular da relação entre planejamento governamental e gestão pública no Brasil, no que se denominou de *o longo século XX brasileiro* desta construção. Além disso, a seção anterior procurou situar a problemática do planejamento governamental desde a CF/1988, particularmente frente ao que se chamou de *primazia da gestão pública gerencialista* no país, fenômeno que segue em implementação lenta, gradual e segura ao menos desde 1995.

É nesse contexto, portanto, que se insere agora a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do debate sobre planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isto seja necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.¹⁴

Para tanto, procede-se, nesta seção, à síntese e avaliação de 30 documentos do governo brasileiro, produzidos entre 2003 e 2010, sintomáticos de um possível movimento de retomada da *função planejamento governamental* no país. Longe de querer conferir ao planejamento um *status* mágico ou superior, assume-se abertamente tratar-se de função indelegável do Estado, como o são também algumas funções clássicas (por exemplo: monopólios estatais do uso da força, representação internacional soberana, formulação e implementação das leis, implementação e gestão da moeda, arrecadação tributária) e funções consideradas contemporâneas (estruturação e gerenciamento da burocracia pública, orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações e das políticas públicas etc.).

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

Em segundo lugar, com a multiplicação e a complexificação das questões em pauta nas sociedades contemporâneas, e com a aparente sofisticação e tecnificação

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

dos métodos e procedimentos de análise, houve uma tendência geral, também observada no Brasil, sobretudo na década de 1990, de pulverizar e reduzir o raio de discricionariedade – ou de gestão política – da ação estatal; portanto, de planejamento no sentido forte do termo, de algo que precede, condiciona e orienta a ação estatal.

Então, se essas impressões gerais estiverem corretas, ganha sentido uma busca orientada a dar resposta às questões suscitadas neste trabalho. Afinal, se planejamento governamental é uma instância lógica de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então, não é assunto menor ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, deve ser conceituado e praticado o planejamento público governamental.

O restante do capítulo se presta, portanto, a buscar evidências para este objetivo maior.

3.1 Principais documentos globais de planejamento (2003-2010): os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 e as formulações estratégicas do NAE em 2004 e da SAE em 2010

PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011

O Plano Plurianual 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão) marca o início dos esforços de planejamento no país a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente da República no final de 2002. O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 baseia-se fundamentalmente no programa de governo apresentado na campanha, com o qual Lula foi eleito. Recuperar as condições econômicas para fazer o Brasil voltar a crescer seria o primeiro passo da estratégia, já declarado no início da mensagem presidencial de apresentação do PPA. Não obstante, a questão evocada pelo presidente se refere ao tipo de crescimento desejado, tendo em vista que a essência do novo governo e, portanto, do PPA, seria fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento.

A ideia de fazer da justiça social a alavanca para o desenvolvimento acaba por definir uma estratégia de construção de espaços para o planejamento democrático. Neste sentido, o Estado seria indutor da retomada do crescimento. Todavia, a força motriz do processo seria formada pelas parcerias entre Estado e sociedade, esfera pública e privada, governamental e não governamental. Assim, a participação social é vista como essencial no processo de habilitação da sociedade no que se refere ao manejo do seu potencial econômico, social, político e cultural.

Exatamente por isso, destaca-se que o PPA 2004-2007 foi concebido a partir do programa de governo à Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva, somado às formulações em novos espaços políticos, como os 27 fóruns de participação social do PPA distribuídos em todos os estados e no Distrito Federal,

que abrigaram a participação de 2.170 organizações, além do próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República.¹⁵

O presidente Lula afirma que os esforços inaugurados no PPA 2004-2007 buscam enfrentar dois problemas básicos do passado: afastar o país do autoritarismo estatal dos anos 1970 e superar a exclusão das prioridades nacionais dos anos 1990. Nestes termos, o PPA 2004-2007 foi estruturado em três grandes eixos:

- a estratégia de longo prazo, o cenário para 2004-2007 e o modelo de planejamento;
- os grandes números e uma seleção de metas prioritárias; e
- megaobjetivos, desafios, programas e ações.

Tratando da estratégia de longo prazo, do cenário para o período 2004-2007 e do modelo de planejamento, afirmava-se que os problemas fundamentais a serem enfrentados eram

a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras (BRASIL, 2003a, p. 16).

Dessa forma, o objetivo declarado no PPA 2004-2007 era inaugurar uma estratégia de longo prazo que contemplasse: *i*) inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego; *ii*) crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade; *iii*) redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem este crescimento sustentado; e *iv*) fortalecimento da cidadania e da democracia. Ao mesmo tempo, propunha-se inaugurar um modelo de planejamento participativo, periodicamente revisto, que valorizasse a gestão pública.

Dois aspectos básicos são recorrentemente destacados no que se refere à estratégia de longo prazo e ao modelo de planejamento. O primeiro é um regime macroeconômico estável baseado na solidez das contas externas – leia-se, um saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o país vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais –, na consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública e na inflação baixa e estável. O segundo é o impulso a um processo de crescimento

15. O CDES foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, a qual estabelece que “ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade”. Ver: <<http://www.cdes.gov.br>>.

pela expansão do mercado de consumo de massa, com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. Buscava-se um crescimento via consumo de massa sustentado em grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno, aos ganhos de eficiência por escala derivados da conquista de mercados externos resultantes dos benefícios da escala doméstica e aos ganhos decorrentes do processo de aprendizado e inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos.

No que se refere aos grandes números e às metas prioritárias, o PPA 2004-2007 previa dispêndios governamentais da ordem de R\$ 458,9 bilhões por ano, sendo 74,5% dos recursos originários dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Também foram estabelecidos três “megaobjetivos” para a estratégia de desenvolvimento do PPA:

- inclusão social e redução das desigualdades (objetivo ao qual se destinam 56% dos dispêndios);
- crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e
- promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

As políticas, programas e ações que dariam conteúdo a essa estratégia foram distribuídas no PPA em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. São estas dimensões que se articulam em torno dos três megaobjetivos, que se abrem em 30 desafios a serem enfrentados, por meio de 374 programas, que englobam aproximadamente 4.300 ações.

De forma sintética, 16 metas prioritárias foram delimitadas. A primeira refere-se a emprego, produto interno bruto (PIB) e exportação. Para os dois anos iniciais de vigência do PPA 2004-2007, buscava-se um crescimento liderado pela expansão dos investimentos e das exportações. Uma vez elevada a taxa de investimento e reduzida a vulnerabilidade externa da economia, o consumo das famílias poderia, então, crescer aceleradamente, consolidando um mercado de consumo de massa no Brasil. Para o quadriênio, o objetivo era alcançar uma taxa de crescimento de 4,2% ao ano (a.a.) em média – partindo-se de 3,5% em 2004 e chegando aos 5% em 2007 –, com a geração de 7,8 milhões de empregos e redução da taxa de desemprego de 11,4% em 2003 para 9,0% em 2007. Na educação, o objetivo fundamental seria a erradicação do analfabetismo; na saúde, o atendimento a 100 milhões de pessoas pelas equipes de saúde da família em 2007; no saneamento, o aumento de 92,4% para 93,5% da cobertura do abastecimento de água e de 50,9% para 57,9% a da coleta de esgoto. Quanto à habitação, buscava-se a redução do déficit habitacional em 10%; na assistência social, o atendimento de 100% das famílias pobres em

2006. Para a reforma agrária, projetava-se o assentamento de 265,4 mil famílias e o fortalecimento do PRONAF. A meta para ciência e tecnologia previa o aumento de 60% do número de doutores formados por ano e de 80% dos depósitos brasileiros de patentes; para tecnologia da informação, a expansão das exportações de *softwares* para US\$ 1 bilhão de dólares. Para agricultura e pecuária, o objetivo estabelecido era triplicar o volume exportado de carne e chegar a 150 milhões de toneladas de grãos produzidos por safra; e para micro e pequenas empresas (MPEs), a meta era duplicar sua participação nas exportações. Quanto ao meio ambiente, buscava-se a redução em 15% dos focos de incêndio e a duplicação da área de florestas manejadas. A respeito de energia elétrica, propunha-se a expansão do sistema elétrico, o aumento da capacidade de transmissão em 30% e a universalização do acesso à energia elétrica. No que tange a petróleo e gás, objetivava-se a autossuficiência em produção de petróleo em 2006. Nos transportes, a meta era a recuperação e conservação de 75% da malha rodoviária federal; construção e adequação da BR-101 e do corredor do Mercosul; conclusão da ferrovia Transnordestina e do Ferroanel de São Paulo; construção das eclusas de Tucuruí e de Lajeado; e acesso ao porto de Sepetiba. Por fim, com relação a recursos hídricos, previa-se a revitalização e integração da bacia do São Francisco, visando à ampliação em 5 bilhões de metros cúbicos do abastecimento de água em zonas do semiárido.

Observando-se o PPA 2004-2007, construído a partir do programa de governo vencedor nas eleições presidenciais de 2002, é evidente a enorme abrangência de temas e questões ali postas. Mas, neste sentido, é possível afirmar que o PPA 2004-2007 define-se menos como um instrumento amplo de planejamento e mais como caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000.

De forma diversa, o Plano Plurianual 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade) foi elaborado partindo-se de um cenário de retomada do crescimento econômico, forte expansão do emprego e da renda. Assim, o plano é apresentado como uma expansão da estratégia do PPA anterior. Além do consumo de massa, o plano incorpora novos componentes prioritários ao processo de desenvolvimento do país, com destaque para a expansão dos investimentos em infraestrutura por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o novo modelo de desenvolvimento da educação inscrito no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a integração das políticas sociais pela Agenda Social.

Conforme destacado em sua “metodologia”, o PPA 2008-2011 é entendido como um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais, e de ações não orçamentárias, com o intuito de alcançar objetivos específicos. Os programas estruturam o planejamento da ação governamental para promover mudanças em uma realidade concreta, sobre a qual o programa intervém, ou para evitar que situações ocorram de modo a gerar resultados sociais indesejáveis. Os programas também funcionam como unidades de

integração entre o planejamento e o orçamento, ao estabelecerem uma linguagem comum para o PPA, a definição de prioridades e metas na Lei de Diretrizes, e a programação orçamentária e financeira.

O PPA 2008-2011 foi estruturado em torno de dez objetivos do governo federal:

- promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
- promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia; e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional;
- reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional;
- fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
- elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; e
- promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

Vinculados aos dez objetivos do governo federal estão 306 programas com objetivos setoriais, sendo 215 programas finalísticos e 91 programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.¹⁶ O segundo objetivo – “promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda” – é aquele que reúne isoladamente o maior número de programas (46), seguido do quinto objetivo, “implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional”, com 42 programas. Juntos, os programas reunidos nestes dois objetivos somam 28,7% dos programas do PPA.

Nos quatro anos de vigência do Plano Plurianual 2008-2011, estavam previstos dispêndios da ordem de R\$ 3.583,7 bilhões, sendo 65,8% dos recursos provenientes do orçamento Fiscal e do orçamento da Seguridade Social (R\$ 2.356,4 bilhões), 19,7% das agências oficiais de crédito, 7,1% dos investimentos das esta-

16. Conforme definido no PPA 2008-2011 (segundo volume), programa finalístico é aquele cuja implementação oferece bens e serviços diretamente à sociedade e gera resultados passíveis de aferição por indicadores. Programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais são aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

tais e 4,1% dos fundos. Os programas finalísticos absorveriam 81% dos recursos totais, enquanto os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, 19%. Observando-se a destinação dos recursos previstos no PPA 2008-2011 por grandes setores, destacam-se os recursos para a Previdência (32,1% do total previsto no plano), setor produtivo (21,3%), área social (15,1%), infraestrutura econômica (9,4%), administração (8,2%) e infraestrutura social (3,2%). Merece destaque a concentração dos recursos em cada um dos grandes setores. Tomando-se como exemplo os recursos destinados para a infraestrutura econômica, 77,9% seriam dirigidos para energia; na infraestrutura social, 66,9% dos recursos seriam destinados para habitação urbana e 19,6% para saneamento básico.

Sendo o PPA um grande esforço de planejamento e, portanto, de projeção do futuro, há que se ressaltar características da projeção dos investimentos. Neste caso, merece destaque uma delas: a importância do orçamento de investimentos das estatais. Se, no total dos recursos do PPA, 65,8% dos recursos seriam provenientes do orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e apenas 7,1% dos investimentos das estatais, no que se refere aos investimentos, a situação é bem distinta. Considerando-se apenas os recursos orçamentários, os investimentos previstos no Plano Plurianual 2008-2011 seriam da ordem de R\$ 434,4 bilhões, dos quais 58% oriundos do orçamento de investimentos das estatais e 42% do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Mesmo buscando preservar o modelo de participação social do PPA 2004-2007, no sentido de promover o compartilhamento das decisões sobre os rumos do país por meio da participação ativa da sociedade na definição do planejamento público, no aperfeiçoamento das políticas públicas e no controle social de sua implementação e resultados, o desenho geral do PPA 2008-2011 indica maior centralização do planejamento e da execução. Embora se busque valorizar os espaços de gestão participativa das políticas públicas por meio das contribuições do CDES, conselhos setoriais, sindicatos, associações de empresários e organizações sociais, concretamente, a importância na concepção, desenho e execução do PPA das grandes estruturas de Estado – empresas estatais, bancos públicos etc. – parece implicar em maior centralidade do planejamento e das decisões no âmbito da alta burocracia do Estado.

NAE 2004 (Brasil 3 Tempos) e SAE 2010 (Brasil em 2022)

O Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República, órgão de governo voltado para a articulação da inteligência nacional no que se refere ao tratamento de temas estratégicos, publicou o Brasil 3 Tempos em 2004 (BRASIL, 2004c) na intenção de definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica em torno destes

objetivos.¹⁷ Conforme consta do projeto, três seriam os marcos temporais para a implementação progressiva dos objetivos: o ano de 2007, início de um novo governo; o ano de 2015, quando o Brasil deverá ter cumprido, segundo compromisso firmado, as Metas do Milênio estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU); e o ano de 2022, quando será comemorado o bicentenário da independência do Brasil.

Vários estudos de planejamento estratégico foram feitos no âmbito do NAE e do Projeto Brasil 3 Tempos. Em 2005, um estudo sobre biocombustíveis oferece um retrato dos esforços feitos. Centrado na avaliação e em proposições acerca do biodiesel e do etanol, o trabalho parte da viabilidade do avanço dos biocombustíveis no Brasil, considerando três aspectos estratégicos básicos: a disponibilidade de terras, o clima favorável e a avançada tecnologia agrônômica disponível no Brasil.

Aponta-se a necessidade da ampliação do mercado consumidor nacional de biodiesel, com a sua mistura ao óleo diesel mineral em até 2% (aprovada em portaria da Agência Nacional de Petróleo – ANP); a geração de eletricidade em sistemas isolados da Amazônia; ou seu uso como combustível automotivo em regiões afastadas de refinarias e com grande potencial de produção, como o Centro-Oeste. Ao mesmo tempo, o estudo indica a necessidade de isenções fiscais somadas a subsídios para fomentar a produção, uma vez que o biodiesel não é competitivo com o diesel mineral sem contabilizar externalidades positivas (geração de empregos, benefícios ambientais etc.). O documento recomenda, ainda, incentivos à produção de oleaginosas, particularmente a mamona e o dendê, com o apoio já qualificado da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), assim como o incentivo ao desenvolvimento tecnológico do próprio biodiesel.

No caso do etanol, com uma política no Brasil desde 1975, os desafios apontados são outros. Há um mercado consumidor consolidado e em expansão dentro e fora do país, uma legislação econômica e ambiental ampla e estruturada, e um custo de produção sustentável. Assim, do ponto de vista estratégico, a expansão da produção e do consumo dependerá, segundo o documento, da manutenção dos esforços em pesquisa e desenvolvimento (P&D), de o governo federal abrir espaço para a geração de energia elétrica a partir das usinas, de melhoria da infraestrutura de transporte – com a reestruturação da rede rodoferroviária, dutos e tanques, contando com a participação da Petrobras –, bem como da definição de uma política para o setor de combustíveis automotivos, desarticulada desde a desregulamentação dos preços nos anos 1990.

Outros exemplos dos esforços de planejamento estratégico feitos pelo NAE e

17. A coordenação geral do projeto ficou sob responsabilidade dos ministros da Casa Civil e do Planejamento, da Secretaria-Geral e da Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República, bem como do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

contidos no Projeto Brasil 3 Tempos são o trabalho *Sistema Político Partidário*, que trata da reforma política, e outro extenso trabalho, publicado em dois volumes, sobre mudança do clima. Neste último, procedeu-se um grande diagnóstico sobre a situação climática no planeta, as negociações internacionais a respeito, a vulnerabilidade e adaptação a estas mudanças, bem como seus impactos. O estudo aborda também a conformação do mercado de carbono e as oportunidades de negócios em segmentos produtivos nacionais ligadas a ele, bem como os instrumentos legais de incentivos financeiros e o desenvolvimento científico e tecnológico.

No projeto Brasil 3 Tempos, uma característica comum apontada em relação aos esforços anteriores de planejamento no Brasil é a relativa concentração nos setores básicos de infraestrutura e no desenvolvimento industrial. Tal característica se verificou no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, nos PNDs dos governos militares e, mais recentemente, nos PPAs, nos termos da CF/1988, produzidos nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso e do presidente Lula. Uma referência básica declarada no projeto é ir além da tradicional ideia de que a industrialização e o crescimento econômico seriam suficientes para a promoção do desenvolvimento e da distribuição de renda. Neste sentido, o projeto busca um plano de desenvolvimento integrado em várias dimensões: política, econômica, social, ambiental e internacional, articulando toda a sociedade e suas organizações.

Por sua vez, o documento Brasil em 2022 (BRASIL, 2010b), publicado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) em 2010, traz uma reflexão em outro sentido.¹⁸ Apesar de também alcançar o ano do bicentenário da independência do Brasil, o documento tem duas características peculiares em relação ao documento do NAE que merecem destaque: um amplo e preciso diagnóstico prospectivo sobre o quadro das relações internacionais no mundo e na América do Sul até 2022; e um otimismo sobre o Brasil amparado nos avanços obtidos nos últimos anos, que não eram concretos quando da elaboração do Brasil 3 Tempos.

Sobre a evolução do quadro das relações internacionais, o documento avalia que, frente às grandes tendências do sistema internacional, o Brasil está bem posicionado em 2010 para chegar em 2022 numa posição de maior destaque no mundo. Assim, são definidas algumas grandes tendências do sistema internacional, a saber:

- a aceleração do progresso científico e tecnológico;
- o agravamento da situação ambiental-energética;
- a cada vez mais acirrada disputa por recursos naturais;
- o agravamento das desigualdades sociais e da pobreza;

18. O documento possui quatro capítulos: O mundo em 2022, América do Sul em 2022, O Brasil em 2022 e Metas do Centenário.

- as migrações, o racismo e a xenofobia;
- a contínua globalização da economia mundial;
- a crescente multipolarização econômica e política;
- a concentração de poder;
- a normatização internacional das relações entre Estados, empresas e indivíduos; e
- a definição internacional de parâmetros para as políticas domésticas dos Estados subdesenvolvidos.

Sem conflitos étnicos importantes, com grande disponibilidade de recursos naturais e fontes de energia, tendência de redução da pobreza e das desigualdades sociais, o Brasil, segundo a avaliação do documento, tem e terá boa posição em relação a estas grandes tendências. As dificuldades estão concentradas em três linhas: na questão do progresso científico e tecnológico; em se manter bem posicionado num quadro de crescente multipolarização econômica que conviverá com um ambiente de concentração do poder; e em promover uma política externa sólida de defesa dos interesses nacionais num ambiente de acirramento da luta pelo acesso a recursos naturais, no qual os espaços fundamentais de disputa serão a África e a América do Sul.

Segundo o documento,

nessa disputa, a posição do Brasil será estratégica como principal detentor de grandes reservas de minérios na América do Sul e ao mesmo tempo interessado em expandir suas relações econômicas e políticas com os países africanos, em especial aqueles da África Ocidental, que se encontram por assim dizer em nossa fronteira leste, diante do Atlântico Sul. A política brasileira neste caso deverá ser o “espelho” da política chinesa na China: o acesso a mercados (e a recursos naturais) no Brasil deverá corresponder ao compromisso de transformação industrial em nosso território e de transferência de tecnologia (BRASIL, 2010b, p. 22-23).

Tratando especificamente da América do Sul, o documento parte da ideia de um terrível, angustiante e desafiador paradoxo: um continente extremamente rico em recursos minerais, em energia, em potencial agrícola, em biodiversidade, em que se encontram sociedades que ostentam níveis extraordinários de pobreza e de exclusão, ao lado de riqueza excessiva e ostentatória (BRASIL, 2010b, p. 45).

Assim, trata tal paradoxo como um desafio que pode ser retratado na luta pela superação das características históricas do subdesenvolvimento, da pobreza e da desigualdade social.

Nesse sentido, o documento avalia que a superação das características históricas do subdesenvolvimento, da pobreza e da desigualdade social no continente

passa pelo aprofundamento da integração entre os 12 países da região e pela defesa dos recursos naturais abundantes num quadro de intensa e crescente luta por tais recursos no mundo. De forma peremptória, o documento afirma que, por suas dimensões geográficas, demográficas e econômicas, o Brasil tem enorme centralidade para o avanço da integração da região e para o seu desenvolvimento econômico com o aproveitamento de seus recursos naturais.

Ao tratar particularmente do Brasil, o documento afirma que

o Brasil daqui até 2022 terá, de um lado, de ampliar e aprofundar suas políticas domésticas de redução de desigualdades, de toda ordem, de afirmação dos direitos humanos e de acesso aos bens públicos – educação, saúde, saneamento, habitação, informação – através, inclusive, da expansão do emprego e de sua proteção. Simultaneamente, deverá ampliar seus programas de cooperação social, em especial com os países vizinhos e da África, e contribuir do ponto de vista financeiro e técnico para o fortalecimento de sua infraestrutura, base indispensável de seu desenvolvimento e da redução da pobreza (BRASIL, 2010b, p. 23).

Olhando em perspectiva para 2022, afirma que o Brasil será mais soberano e democrático no ano do bicentenário da independência.

Por fim, tal otimismo pode ser retratado nas metas para o centenário. Entre estas, citem-se: obter um crescimento econômico de 7% a.a.; aumentar a taxa de investimento para 25% do PIB; tornar a tributação menos regressiva; reduzir a taxa de inflação para o nível médio dos países emergentes; construir uma nova arquitetura institucional do gasto público; aperfeiçoar o arranjo federativo para a implementação de políticas públicas; duplicar a produção agropecuária e as exportações ligadas a ela; reduzir à metade a concentração fundiária; dobrar a produção de alimentos; quintuplicar as exportações brasileiras; setuplicar as exportações de produtos de alta e média tecnologia; elevar o dispêndio em P&D para 2,5% do PIB; reduzir à metade a informalidade no trabalho e a rotatividade no emprego; desonerar a folha de salários sem perda de direitos do trabalhador; receber 12 milhões de turistas estrangeiros; erradicar a extrema pobreza e o trabalho infantil; acelerar a redução da desigualdade na distribuição de renda; erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar de 4 a 17 anos; atingir a marca de 10 milhões de universitários; incluir o Brasil entre as dez maiores potências olímpicas; reduzir à metade a mortalidade infantil e materna; universalizar o programa de saúde à família; dobrar o gasto público em saúde; garantir assistência médica e farmacêutica a todos os brasileiros; universalizar a proteção da Previdência Social; atingir a igualdade salarial entre homens e mulheres, e entre negros e brancos; eliminar o diferencial de mortalidade entre negros e brancos; triplicar o número de estudantes negros nas universidades; alcançar 50% de participação de fontes renováveis na matriz energética; dobrar o consumo *per capita* de energia; instalar

quatro novas usinas nucleares; dobrar a produção de transporte de carga; dobrar a participação do transporte aquaviário na matriz de transportes; figurar entre os dez países de melhor desempenho logístico; triplicar a participação da navegação de cabotagem na matriz de transportes; zerar o déficit habitacional brasileiro; duplicar a extensão da rede de metrô; assegurar 100% de acesso a saneamento ambiental em todas as cidades; aumentar para ao menos 8% a participação da região Norte no PIB e para ao menos 19% a da região Nordeste; reduzir pela metade o número de homicídios e as mortes no trânsito; reformar o Conselho de Segurança da ONU; aprofundar e expandir o Mercado Comum do Sul (Mercosul); consolidar a Unasul e o G-20; garantir o monitoramento integral das fronteiras terrestres e das águas jurisdicionais; lançar ao mar o submarino de propulsão nuclear; lançar o primeiro veículo lançador de satélites (VLS) construído no Brasil; reduzir pela metade a oferta de drogas ilícitas e o consumo de drogas em geral; e ter metade da população em idade escolar em horário integral.

Em suma, por suas características, os dois documentos apresentados – Brasil 3 Tempos (BRASIL, 2004c) e Brasil em 2022 (BRASIL, 2010b) – são generalistas e procuram abarcar um conjunto amplo de temas e questões. Assim, trata-se de documentos estruturados com objetivos muito diversos dos PPAs, do PAC ou do programa Minha Casa, Minha Vida. São interessantes neste sentido, e também para a apreensão da evolução geral do planejamento entre 2003 e 2010 neste plano mais geral.

3.2 Principais documentos setoriais de planejamento (2003-2010): síntese analítica

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

O segundo recorte, de natureza temporal ou transversal ao critério anterior, procurou diferenciar os documentos em função do momento ou ambiente mais geral dentro do qual foram produzidos, isto é: o ambiente do período relativo ao PPA 2004-2007 e aquele relativo ao PPA 2008-2011. Tomando-se como pressuposto que os Planos Plurianuais de 2004-2007 (Brasil de Todos – Participação e Inclusão) e 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade) foram os principais documentos globais de planejamento do país no período – conforme previsto pela Constituição de 1988 –, as descrições e as análises foram feitas considerando-se tal divisão temporal, ou seja, a produção de docu-

mentos oficiais de planejamento nos marcos dos respectivos PPAs.

Políticas micro e macroeconômicas

A política econômica não é uma área propriamente de planejamento do desenvolvimento. Todavia, é uma área absolutamente decisiva para o desenho das condições gerais para o planejamento. Por isso, este esforço de síntese crítica dos documentos do governo brasileiro sobre planejamento começará por tratar de dois documentos oficiais do Ministério da Fazenda do início do governo Lula (2003-2004) e de uma síntese feita em 2010 por membros do alto escalão da Secretaria de Política Econômica deste ministério, que oferecem um panorama da evolução da política econômica entre 2003 e 2010.

Publicado em 2003, *Política econômica e reformas estruturais*, do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2003e), constrói um cenário de retomada do crescimento, condicionado a um conjunto de reformas estruturais e à centralidade da questão fiscal. As reformas estruturais são expostas em quatro grandes linhas, sendo duas concernentes ao campo fiscal e duas ao campo monetário:

- reforma da Previdência;
- reforma tributária;
- autonomia operacional do Banco Central; e
- reforma do mercado de crédito.

Os objetivos das duas primeiras reformas são claros: reduzir os gastos e aumentar as receitas. Quanto à autonomia operacional do Banco Central, o objetivo era preservar a política monetária de pressões políticas, enquanto a reforma do mercado de crédito visava enfrentar o elevado custo do crédito no Brasil com o objetivo de ampliar o crédito como porcentagem do PIB. Tal custo, pela hipótese exposta no documento, seria determinado pela absorção de poupança privada pelo setor público, pela cunha fiscal, pela estimativa de inadimplência, pelo custo de recebimento das eventuais garantias e pelo custo de administração e da margem líquida dos intermediários financeiros. Assim, além de reduzir o peso fiscal sobre as operações de crédito pela reforma tributária e atacar a questão da margem líquida dos bancos no âmbito da defesa da concorrência entre os agentes, a reforma do mercado de crédito tinha por objetivo oferecer maior segurança ao credor, reduzindo os incentivos à postergação do pagamento de dívidas e tornando mais célere os procedimentos de execução.

No que se refere à centralidade da questão fiscal, o Ministério da Fazenda é muito claro ao afirmar que

a política de estabilização no período que se seguiu ao Plano Real, ancorada em políticas monetária e cambial, e com pouca atenção a metas fiscais, foi em parte responsável pela crise de 1999 (...). Neste sentido, o novo governo tem como primeiro compromisso da política econômica a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica, ou seja, a promoção de um ajuste definitivo das contas públicas (BRASIL, 2003e, p. 7 e 9).

Outro campo de discussão acerca das reformas estruturais no documento do Ministério da Fazenda diz respeito às políticas sociais e à redução das desigualdades. A ideia, neste caso, seria corrigir as graves distorções da estrutura tributária e ampliar a focalização e a eficácia dos programas sociais. O diagnóstico feito considera que, além da pouca progressividade do sistema tributário brasileiro, que contrasta com o observado nos países centrais, “a pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais (BRASIL, 2003e, p.14)”.

Firmado o primeiro compromisso da política econômica e o horizonte para as reformas estruturais, a complementaridade entre o primeiro e o segundo documento do Ministério da Fazenda é clara. *Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo*, vindo a público em dezembro de 2004 (BRASIL, 2004a), traz uma agenda mais ampla de reformas visando à criação de condições para o crescimento de longo prazo. Partindo de um radical diagnóstico quanto à condução da política macroeconômica e dos compromissos com a austeridade fiscal já assumidos no primeiro documento, estabelece cinco grandes eixos para as chamadas “reformas microeconômicas”:

- mercado de crédito e sistema financeiro nacional;
- melhoria da qualidade da tributação;
- medidas econômicas para a inclusão social;
- redução do custo de resolução dos conflitos; e
- ambiente de negócios.

Em relação ao mercado de crédito e ao sistema financeiro nacional, parte-se da ideia do aperfeiçoamento e melhoria dos instrumentos de crédito, passando pela consignação em folha de pagamento, pelos instrumentos de crédito, títulos de securitização do setor imobiliário, carta-garantia, valor incontroverso, instrumentos de crédito e securitização para o agronegócio, seguro rural privado, cédula de crédito bancário, alienação fiduciária de bens móveis infungíveis e fungíveis, instrumentos para reduzir a assimetria de informação, criação de um sistema de

informações de crédito do Banco Central, aperfeiçoamento do marco regulatório do setor de seguros, chegando à autonomia operacional do Banco Central.

No que se refere à “melhoria da qualidade da tributação”, o documento destaca a desoneração da poupança de longo prazo; a criação da conta investimento, de um novo regime de tributação de renda fixa e variável, assim como de um novo regime de tributação para a previdência complementar; a redução das alíquotas de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); as mudanças na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), com o objetivo de eliminar sua cumulatividade; a adequação do Programa de Integração Social (PIS) e da Cofins nas operações de *hedge*; e a redução dos impostos para novos investimentos. Em relação às medidas econômicas para inclusão social, o Ministério da Fazenda destaca o apoio ao empreendedorismo, o estímulo ao microcrédito e a sua focalização, a formalização dos pequenos negócios e das relações de trabalho, a desoneração da folha de pagamentos, além de medidas para o fortalecimento da agricultura familiar e outras para reduzir a regressividade da estrutura tributária, facilitar o acesso da população de baixa renda ao financiamento habitacional e, por fim, o fortalecimento do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH). Tratando da “redução do custo de resolução dos conflitos”, duas linhas principais são destacadas: *i*) a reforma do Judiciário, a qual incluiria seu aperfeiçoamento administrativo, reformas processuais (civil, trabalhista e fiscal) e instauração de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias; e *ii*) a implementação da Lei de Falências, estabelecendo-se um regime de falência e facilitando a recuperação judicial e extrajudicial. A respeito do ambiente de negócios, a defesa da concorrência, a desburocratização, os investimentos em infraestrutura e o estabelecimento de uma política industrial são os aspectos centrais destacados pelo Ministério da Fazenda.

Em linhas gerais, os documentos que podem ser chamados, *grosso modo*, de planejamento econômico, produzidos pelo Ministério da Fazenda, logo no início do governo Lula, apontam para um padrão ortodoxo de condução da política macroeconômica, com destaque para a austeridade fiscal e para a autonomia operacional do Banco Central, vistos como pressupostos para a retomada do crescimento econômico. Além disso, indicam reformas para melhorar o que a teoria econômica denomina de eficiência microeconômica, mediante o aperfeiçoamento dos sistemas de informação, reduzindo as assimetrias; e o fortalecimento da posição dos credores como base para a expansão do crédito, seja pelo crédito consignado, seja, principalmente, pela melhora das condições de retomada dos bens e redução do tempo e do custo dos conflitos. No tocante aos investimentos em infraestrutura, um pessimismo em relação à capacidade de o Estado assumir tal tarefa se expressa na importância dada às parcerias público-privadas (PPPs) e à melhoria do ambiente de negócios para

que o setor privado pudesse atuar firmemente neste segmento. A este respeito, o diagnóstico do Ministério da Fazenda é claro.

No caso brasileiro, historicamente, os investimentos em infraestrutura foram realizados com recursos públicos. Contudo, a partir dos anos oitenta, observou-se uma deterioração do resultado fiscal do Estado, em parte devido a uma mudança demográfica com crescentes gastos sociais, reduzindo a parcela de recursos do Estado brasileiro disponível para investimentos em infraestrutura. Nesse período, iniciou-se um processo de redução do investimento e da poupança pública, que se agravou ao longo da década de noventa, ao longo da qual inclusive foi registrada significativa despoupança pública (BRASIL, 2004a, p. 93).

No ambiente do PPA 2008-2011, no segundo governo Lula, Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza, em *A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda*, publicado no primeiro semestre de 2010, fazem uma síntese da evolução da política econômica entre 2003 e 2010. Não se trata de um documento oficial voltado para o planejamento da política econômica, como os dois trabalhos analisados anteriormente, mas de uma reflexão do secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda e de um economista do BNDES na assessoria desta secretaria, com o objetivo de apresentar um resumo da política econômica que possibilitou ao Brasil, segundo eles, retomar o crescimento com redução das desigualdades sociais e maior capacidade de planejamento global das ações de Estado.

Segundo Barbosa e Souza (2010, p. 8), a principal característica da nova fase de desenvolvimento econômico e social em que ingressou o Brasil a partir de 2003 foi a retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento e no planejamento de longo prazo. Todavia, estes membros de alto escalão do Ministério da Fazenda afirmam que, nos três anos iniciais do governo do presidente Lula (2003-2005), “a visão neoliberal foi predominante nas ações de política econômica”.

Expondo tal visão sobre a condução da política econômica, de forma crítica, os autores afirmam que, segundo o enfoque neoliberal dominante, o crescimento da economia independe de fatores de curto prazo e, como tal, não pode ser afetado de forma permanente pela política macroeconômica. Dessa forma, medidas de estímulo monetário, fiscal ou cambial seriam inócuas ou danosas para a economia. Nessa visão, afirmam os autores, a aceleração do crescimento deve ser buscada principalmente por intermédio de “reformas estruturais” pró-mercado, ou seja, reformas institucionais e na legislação para mitigar a interferência do governo em decisões privadas. Assim, o melhor que o Estado poderia fazer seria adotar uma postura minimalista, seja na regulação, seja na administração macroeconômica.

Na prática, para Barbosa e Souza, a visão neoliberal se refletiu em uma posição conservadora sobre o potencial de crescimento da economia de 2003 a 2005. Sua consequência mais imediata foi recomendar uma estratégia de forte contenção

fiscal para abrir espaço ao crescimento do setor privado e à queda da taxa de juros. Os autores afirmam que

a lógica da visão neoliberal é simples e intuitiva: o país tem um potencial de crescimento limitado, e o mercado é sempre mais eficiente do que o governo, de tal modo que a única forma de acelerar o desenvolvimento é liberalizar a economia, cortar impostos e conter os gastos públicos. Uma vez tomado este caminho, o desenvolvimento – depois de um necessário período de ajuste até começarem a se evidenciar os efeitos de longo prazo – seria materializado de forma gradual e equilibrada. Diante da desaceleração do crescimento e do aumento na taxa real de juros verificados ao final de 2005, a resposta natural dos defensores da visão neoliberal foi recomendar um aumento na dose do “remédio neoliberal” ao governo Lula. Mais especificamente, nessa época, os neoliberais recomendavam a adoção de uma “contração fiscal expansionista”: o governo deveria aumentar o seu resultado primário, desacelerando o crescimento das transferências de renda e do gasto com o funcionalismo. Segundo esta proposta, a economia iria responder a tal iniciativa com um corte na taxa real de juros e um aumento do investimento privado de modo que, ao final do processo, a resposta positiva do setor privado mais do que compensaria o impacto negativo do ajuste fiscal sobre o nível de atividade econômica. Como é previsível neste tipo de argumentação, o resultado positivo da contração fiscal viria somente no longo prazo. De forma tautológica, este “longo prazo” era definido como o prazo necessário para que tal estratégia desse certo (2010, p. 9).

A interpretação de Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza sobre os resultados dessa política de corte liberal é muito clara: o ajuste dos anos de 2003 a 2005 não acelerou substancialmente o crescimento da economia, tampouco incorporou o compromisso de melhorar a renda e o emprego. Para eles, estes resultados promoveram grande desgaste da visão neoliberal nos primeiros três anos do governo Lula, e as propostas recorrentes de novos ajustes recessivos acabaram fortalecendo uma visão de caráter desenvolvimentista sobre política econômica ao final de 2005.

De acordo com Barbosa e Souza, os chamados desenvolvimentistas adotaram, a partir de 2006, uma postura mais pragmática em torno de três linhas de atuação do governo federal: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo.

No que se refere à última linha de atuação, de interesse central para este trabalho, os autores afirmam que, para os desenvolvimentistas, a aceleração do crescimento econômico do Brasil demandaria maior investimento em infraestrutura, sobretudo nas áreas de energia e transporte. Por conta dos investimentos em tais áreas se caracterizarem por indivisibilidades e longa maturação, o governo brasileiro deveria assumir um papel mais ativo no planejamento de longo prazo. Pragmaticamente, os

investimentos em infraestrutura poderiam ser feitos tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, mediante concessões ou parcerias. No entanto, em ambos os casos, o governo desempenharia papel crucial na coordenação dos projetos, na garantia da demanda, no financiamento de longo prazo, além de atuar, evidentemente, na formatação das expectativas (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 12).

A hipótese dos integrantes da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda é que, a partir de 2006, o governo Lula teria optado mais claramente por uma política econômica desenvolvimentista, cujo resultado foi a aceleração do crescimento econômico do país. Para eles, isto ficou mais claro com a eclosão da crise internacional em 2008 e a pronta resposta anticíclica do governo brasileiro, “sem precedentes na história recente do Brasil”. Medidas como a ampliação das transferências de renda, os sucessivos aumentos do salário mínimo (inclusive em meio à crise), a sustentação dos investimentos, as desonerações tributárias e os reajustes e contratações de servidores públicos ao longo de 2009, além das transferências extraordinárias para os governos subnacionais e da expansão da liquidez e sustentação do crédito por parte do setor público, expressam esta nova fase da política econômica na hipótese dos autores.

Para eles, nessa nova fase da política econômica, recuperou-se de modo saudável o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e na “formatação das expectativas de investimentos de longo prazo” em conjunto com um planejamento econômico mais amplo.

A despeito dessa interpretação, a evolução dos traços gerais da política econômica entre 2003 e 2010 não parece ter sido tão favorável ao desenvolvimento do planejamento em termos mais amplos, como sugerem Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza. Muito ao contrário, principalmente se considerada a hipótese formulada neste trabalho, de que o planejamento avançou, concreta e fundamentalmente, pelos setores e pelo curso dos investimentos, apesar da política econômica.

Por certo, verifica-se um conservadorismo mais acentuado no primeiro mandato do presidente Lula. A partir de então, apesar do padrão de política econômica, obteve-se o crescimento que minimizou os efeitos deletérios desta política sobre a economia.

As taxas de juros praticadas no país, permanentemente elevadas em termos reais, e a taxa de câmbio, sempre que possível, valorizada, utilizadas como instrumentos centrais da política de metas de inflação pelo Banco Central, mostraram-se recorrentemente hostis à expansão dos investimentos, espaço fundamental da concretização do planejamento econômico. Levado ao paroxismo o fundamentalismo do Banco Central em relação às metas de inflação, a autoridade monetária elevou em abril de 2008 a taxa básica de juros para 11,75% a.a., iniciando um ciclo absolutamente inoportuno de elevação dos juros até 13,75% às vésperas do colapso do Lehman Brothers. No caso da política fiscal, embora mantidas as metas de superávits primários – que foram reduzidas apenas no auge da crise

internacional em 2009 –, foi possível a expansão dos gastos públicos por conta do forte crescimento das receitas. Em outras palavras: gastou-se mais, mantendo-se os pressupostos anteriores quanto ao permanente ajuste fiscal, reduzindo a relação dívida/PIB mesmo com a política de juros atuando na contramão. Mesmo Barbosa e Souza (2010, p. 26) afirmam que “o atraso da política monetária em estimular a recuperação econômica foi compensado pela política fiscal”.

Por conta das rápidas mudanças no cenário internacional nos quadros da crise iniciada em 2008, faz-se necessário tratar de outra questão: a manutenção do padrão de política econômica adotado desde 2003, com juros altos e câmbio valorizado, num cenário internacional marcado por desvalorizações competitivas, “guerra cambial” e concorrência selvagem entre os países, poderá comprometer o desenvolvimento do país e a estrutura produtiva nacional, além de deteriorar as contas externas. Um padrão de política econômica que não bloqueie a retomada do crescimento num cenário internacional favorável pode ser agora ainda mais decisivo para o país continuar ou não a sua trajetória de desenvolvimento.

Políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo

As últimas décadas do século XX foram marcadas por profundas transformações na economia mundial, no campo das finanças e particularmente do ponto de vista produtivo e tecnológico. Estas mudanças, de tão intensas, são tratadas como integrantes de uma nova Revolução Industrial, inaugurada a partir do início da década de 1970. Como bem sintetizado por Luciano Coutinho, sete novas tendências podem ser destacadas em face desta revolução (COUTINHO, 1992, p. 71):

- peso crescente do complexo eletrônico;
- novo paradigma de produção industrial – a automação integrada e flexível;
- revolução nos processos de trabalho;
- transformação das estruturas e estratégias empresariais;
- novas bases da competitividade;
- globalização como aprofundamento da internacionalização; e
- alianças tecnológicas como nova forma de competição.

A elaboração e execução de políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo foram, ao longo do século XX, espaços consagrados do planejamento econômico nos países centrais. Em sentido geral, por força das profundas transformações ocorridas nas últimas décadas nesta área, expressas nas tendências sintetizadas pelo professor Coutinho, parece claro que o desenvolvimento produtivo e tecnológico não pode prescindir de um intenso e poderoso planejamento.

Tal planejamento é particularmente importante neste início de século XXI num país como o Brasil, marcado pelas fragilidades estruturais geradas nas condições históricas do desenvolvimento tardio do capitalismo. Conforme análise percuciente de Maria da Conceição Tavares, as fragilidades persistem porque, ao longo do processo de industrialização, copiou-se tudo, menos o que é essencial numa estrutura capitalista moderna: formas de organização capitalista capazes de assegurar capacidade autônoma de financiamento e inovação (TAVARES, 1982).

Nos quadros de uma nova Revolução Industrial, aos problemas de atualização tecnológica do parque produtivo brasileiro na década de 1980, por conta dos efeitos do estrangulamento externo e do colapso do setor público, seguiram-se as políticas de corte neoliberal nos anos 1990, que levaram à regressão da estrutura produtiva nacional, com a eliminação de mais de 3 milhões de empregos industriais, quebra e descontinuidade de cadeias produtivas, entre outras consequências.

Observando-se todas essas questões em seu conjunto, o planejamento do desenvolvimento produtivo e tecnológico mostra-se ainda mais decisivo para o Brasil no atual cenário de crise econômica e grandes tensões entre as principais potências mundiais, com o avanço recente de políticas de “desvalorização competitiva” e de “guerra cambial”, forte queda dos preços de grande parte dos bens industriais, além da sobrecapacidade instalada em vários setores.

Dessa forma, no início do governo do presidente Lula, em 2003, nos marcos do PPA 2004-2007, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A PITCE traçou as diretrizes fundamentais da política industrial, tecnológica e de comércio exterior a partir do final de 2003, como parte da estratégia de desenvolvimento apresentada no documento *Orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social* (BRASIL, 2003b), divulgado logo no início do primeiro mandato do presidente Lula.

O objetivo declarado da política era construir uma base produtiva industrial sólida a partir do aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional, estimulando os setores em que o país tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas.¹⁹ Quatro eixos básicos integram as diretrizes da PITCE:

- identificar as funções da política industrial e tecnológica;²⁰
- definir as características da política;

19. Com propriedade, no documento, é destacada a perda de participação do Brasil no comércio mundial entre 1984 e 2002. A taxa média de crescimento do comércio mundial no período foi de 7,5% a.a., enquanto o comércio brasileiro cresceu 4,6% a.a. O resultado foi a queda da participação do país no comércio internacional de 1,39% em 1984 para 0,79% em 2002 (Brasil, 2003b, p. 5).

20. Com pesar, o documento indica que apenas 1 mil empresas respondiam por 88% das exportações, num universo de mais de 4 milhões de empresas. Assim, uma das funções da política seria reduzir tal concentração.

- tratar da implementação da política; e
- definir sua coordenação e operação.

Tratando das funções da política industrial e tecnológica, o documento afirma a importância da inovação como um elemento-chave para o crescimento da competitividade industrial e nacional, função última da política. Com efeito, uma característica básica da política industrial é sua orientação para perseguir os padrões de competitividade internacional diretamente associada ao aumento da capacidade de inovação das empresas. Sua implementação foi pensada a partir da mobilização de um conjunto de instrumentos que são de responsabilidade de diferentes agências do setor público, exigindo grande capacidade de coordenação e seguindo cinco grandes linhas de ação: inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; capacidade e escala produtiva; e opções estratégicas.

A organização de um sistema nacional de inovação seria o primeiro passo para fazer frente ao objetivo fundamental da política. Seria necessário definir a sua institucionalidade, base legal e prioridades para articular todos os agentes de inovação do setor produtivo (empresas, centros públicos e privados de pesquisa, instituições de fomento e financiamento, escritórios de propriedade intelectual). Ao mesmo tempo, requer-se avançar as ações para a expansão sustentada das exportações, ampliando-se a inserção do país no mercado mundial, com medidas como a ampliação dos financiamentos para exportação, desoneração tributária, desburocratização, estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e apoio à internacionalização das empresas. Também se impõe avançar a modernização industrial, vista como mais problemática para as empresas de pequeno e médio porte nos setores mais tradicionais da indústria. As questões a serem enfrentadas incluiriam a dimensão setorial, com a capacitação produtiva e em gestão; a dimensão regional, privilegiando os arranjos produtivos locais; e a dimensão organizacional, relativa à articulação do governo federal com instâncias locais de poder e com instituições de elevada capilaridade, tais como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

As “opções estratégicas” afirmam a necessidade de concentrar esforços em algumas áreas intensivas em conhecimento com dinamismo crescente e sustentável, responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em P&D, que abram oportunidades de negócios, promovam o adensamento do tecido produtivo, importantes para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas. Foram enquadrados nestes requisitos os semicondutores, *softwares*, fármacos e medicamentos, e bens de capital.

Entre os documentos analisados nos marcos do PPA 2004-2007, a PITCE parece ser aquela com maior concretude quanto aos objetivos, em que pese a pre-

cariedade relativa ao planejamento de ações efetivas. De toda forma, o anunciado “compromisso pela produção”, exposto no documento, expressa os esforços em estabelecer uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior, bem como sua linha de ação.

Lançada em maio de 2008 pelo MDIC, já nos marcos do PPA 2008-2011, a Política de desenvolvimento produtivo (PDP) – Inovar e investir para sustentar o crescimento é fundamental para a compreensão do planejamento das ações do Brasil da área de desenvolvimento tecnológico e produtivo no período 2008-2010. A política demonstra uma preocupação com a sustentação do crescimento, bem distinta daquela exposta na PITCE 2003, muito mais dirigida para as questões relativas à superação da estagnação econômica e do cenário de degradação da estrutura industrial herdado dos anos 1990.²¹ Por isso, em 2008, a PDP é descrita como “continuidade com evolução”.

Dividida em sete grandes itens, a PDP parte da problemática da sustentação do crescimento da economia brasileira no longo prazo, traça objetivos estratégicos, metas, iniciativas, instrumentos e programas, estabelece a coordenação e gestão da política, e discute um padrão de desenvolvimento produtivo sustentável. De forma clara, os desafios expostos na PDP dizem respeito, em primeiro lugar, à ampliação da capacidade de oferta da estrutura produtiva para fazer frente a uma demanda em expansão; depois, à preservação da robustez do balanço de pagamentos; em terceiro lugar, à elevação da capacidade de inovação das empresas brasileiras; e, por fim, ao alargamento das condições de acesso a mercados para as MPEs.

Ampliar a capacidade de oferta da estrutura produtiva nacional, segundo o tratamento dispensado pela PDP, implica a manutenção da taxa de expansão da formação bruta de capital fixo (FBCF) à frente do PIB em ritmo compatível com o crescimento do consumo e da produção. Por sua vez, preservar a robustez do balanço de pagamentos significa se afastar dos problemas no *front* externo, tratados como origem recorrente de restrições ao crescimento do Brasil. Para tanto, faz-se necessário alcançar uma taxa elevada de expansão das exportações, realizar estímulos setoriais, diversificar a pauta e os mercados, bem como atrair investimento direto estrangeiro. No caso da elevação da capacidade de inovação, o desafio foi definido em torno da ampliação da competitividade das empresas brasileiras no mercado interno e o fortalecimento da inserção externa do Brasil, seja mediante consolidação de posições já estabelecidas por vantagens competitivas, seja por intermédio de atividades nas quais a inovação é a variável-chave. O documento indica que é imprescindível o desenvolvimento de sistemas empresariais de maior porte,

21. Para caracterizar o momento em que a PDP foi elaborada, entendendo a preocupação com a sustentação do crescimento, já no início do documento, destaca-se que, em dezembro de 2007, o país havia completado 23 trimestres consecutivos de expansão industrial, 15 trimestres de expansão do consumo e 13 trimestres seguidos de expansão dos investimentos.

com escala e governança compatíveis com as dimensões das grandes corporações internacionais. Por fim, a promoção das MPEs aparece associada ao esforço pelo crescimento do emprego e pela inclusão social.

Um traço fundamental da PDP, declarado no documento, é que as proposições preconcebidas dão lugar ao “pragmatismo”, com a aproximação do governo ao empresariado nacional, determinada pelo próprio presidente da República. Nesse sentido, a PDP é vista como um avanço em relação à PITCE, estabelecendo metas quantitativas expostas em dois níveis: macrometas para o país e metas específicas para 2010.

As macrometas têm por objetivo indicar com clareza o sentido e o alcance da PDP, atuando como elemento coordenador de expectativas. Nas macrometas estão inscritos o aumento do investimento em FBCF, o aumento do gasto privado em P&D, a ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio internacional e a expansão da atividade exportadora das MPEs. Para as metas específicas, obedeceram-se os mesmos critérios anteriores, todavia, destacando a importância da proximidade do governo com os empresários na definição das ações.

A PDP projeta as ações direcionadas ao enfrentamento de restrições de nível sistêmico, que dizem respeito às condições de competitividade que ultrapassam o nível da empresa e do setor. Também opta por um modelo de planejamento que delimita as ações no plano de programas estruturantes para sistemas produtivos, tendo em vista a diversidade produtiva doméstica num contexto de intensas mudanças tecnológicas e de enormes dificuldades em delimitar fronteiras e focos setoriais.

Esses programas foram divididos em três grandes áreas: programas mobilizadores em áreas estratégicas, para o complexo industrial de saúde, tecnologias da informação, energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia; programas para fortalecer a competitividade, para segmentos como o complexo automotivo, bens de capital, construção civil, indústria naval e de cabotagem, plásticos, biodiesel, têxtil e confecções, entre outros; e programas para consolidar e expandir a liderança no complexo da aeronáutica, petróleo, gás natural e petroquímica, bioetanol, mineração, siderurgia, celulose e carnes.

Em relação às metas, foram fixadas quatro “metas-país”, apresentadas a seguir.

1. Ampliação do investimento fixo: a meta fixada era de um crescimento anual médio do investimento, entre 2008 e 2010, de 11,3%, saindo de uma posição, em 2007, de investimentos da ordem de R\$ 450 bilhões (17,6% do PIB) para R\$ 620 bilhões (21% do PIB).
2. Ampliação das exportações brasileiras: com um crescimento médio anual projetado de 9,1% entre 2007 e 2010, elevar as exportações de US\$ 160,6 bilhões em 2007 (1,18% das exportações mundiais) para US\$ 208,8 bilhões (1,25% das exportações mundiais).

3. Elevação do gasto privado em P&D: sustentar o crescimento médio anual em 9,8% entre 2007 e 2010 e, assim, elevar os investimentos em P&D em porcentagem do PIB de 0,51% em 2005 para 0,65% em 2010 (de R\$ 11,9 bilhões para R\$ 18,2 bilhões).
4. Dinamização das MPEs: aumentar em 10% até 2010 o número de MPEs exportadoras, que, em 2006, totalizavam 11.792 empresas.

Para atingir as quatro “metas-país”, foram estabelecidas, no âmbito governamental, quatro categorias de instrumentos de ação:

- instrumentos de incentivo: crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais;
- poder de compra governamental: compras da administração direta e de empresas estatais;
- instrumentos de regulação: técnica, sanitária, econômica e concorrencial; e
- apoio técnico: certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado.

Exemplos de incentivos são ações do BNDES como o Finame e o Profarma; de poder de compra do Estado, as compras da Petrobras; de regulação, as ações da Agência Nacional de Saúde Suplementar/Ministério da Saúde (ANS/MS), com a regulação de preços; e de apoio técnico, programas de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). Do ponto de vista dos investimentos, a expansão do *funding* do BNDES, por determinação do presidente da República, é vista como central para disponibilizar até R\$ 210 bilhões para a indústria, atendendo à necessidade de financiamento de longo prazo e buscando atingir a taxa de FBCF de 21% do PIB em 2010.²² É evidente que o planejamento exposto na PDP conta com os avanços em outras áreas estratégicas, particularmente com as melhorias da infraestrutura a partir dos resultados dos PACs.

Após a exposição das características gerais das duas políticas, cabe questionar qual o curso do planejamento das políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico entre 2003 e 2010. Em primeiro lugar, a elaboração da PICTE e da PDP entre 2003 e 2008 recolocou, depois de longo período, o tema do planejamento numa área em intensa transformação, decisiva para o desenvolvimento econômico do país, na qual reside uma das grandes fragilidades históricas da economia brasileira.

22. A redução do *spread* médio do BNDES, e particularmente das linhas para comercialização de bens de capital, que caíram de 1,5% a.a. para 0,9%, é destacada no documento como muito importante.

Em segundo lugar, a evolução do planejamento do desenvolvimento tecnológico e produtivo entre 2003 e 2010 talvez seja aquela que melhor explicita as diferenças entre o ambiente do PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011. Tomando como exemplo o setor produtivo industrial, o perfil mais genérico da PITCE, de 2003, deu lugar ao “pragmatismo” da PDP, de 2008. De fato, no segundo período, houve um considerável avanço do pragmatismo em várias áreas do planejamento e das políticas governamentais.

Não obstante, a evolução do planejamento do desenvolvimento tecnológico e produtivo entre 2003 e 2010 também explicita, de forma até dramática, as contradições entre o planejamento e a política econômica. Tomando como exemplo uma das tendências apontadas por Luciano Coutinho (1992) acerca do desenvolvimento tecnológico e produtivo nos quadros da Terceira Revolução Industrial e Tecnológica, as novas bases da competitividade estão assentadas no conceito de competitividade sistêmica, que procura dar conta da complexidade do processo de concorrência e do padrão de competitividade. Coutinho considera que o desempenho empresarial depende de fatores situados fora do âmbito das empresas, como aspectos macroeconômicos, sociais, regionais, entre outros, bem como depende de “externalidades benígnas”, como as decorrentes de um movimento de acentuada interação entre a empresa privada e as instituições públicas de ciência e pesquisa aplicada (COUTINHO, 1994).

Com efeito, o câmbio valorizado em grande parte do período, contrário aos objetivos de planejamento traçados pelas políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico, impôs pesados custos para a estrutura produtiva nacional, num cenário de intensa concorrência internacional. Somem-se a isto as profundas fragilidades na infraestrutura do país, após décadas de parques investimentos em portos, estradas, aeroportos e ferrovias. Também os juros sempre altos foram permanentemente danosos à elevação da taxa de investimento no país, fator essencial para o desenvolvimento produtivo e tecnológico. Em resumo, a evolução do planejamento caminhou para o “pragmatismo”, com papel de destaque para o BNDES, mas conviveu com uma política econômica prejudicial aos objetivos de desenvolvimento da estrutura produtiva e tecnológica nacional.

Por certo, a política econômica não é o único problema. Contudo, também é certo o seu papel decisivo para o desenvolvimento produtivo e tecnológico. De fato, ela não acompanhou a evolução do caráter mais pragmático da PDP. Juros e câmbio desconectados dos esforços de planejamento do desenvolvimento não foram capazes de frear o crescimento no período 2003-2010, apoiado primeiramente em taxas inauditas de crescimento do comércio internacional – particularmente das *commodities* – e depois no mercado interno, pelo consumo assentado na expansão da renda e do crédito.

Com um perfil mais acadêmico, um dos trabalhos mais completos e amplos elaborados no Brasil entre 2003 e 2010 no que se refere ao planejamento do desenvolvimento, com ênfase na estrutura produtiva, foi o Projeto PIB – Perspectivas do Investimento no Brasil, coordenado pelos Institutos de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).²³ Com financiamento do BNDES, o projeto envolveu mais de 90 pesquisadores de diversas áreas e instituições do país ao longo dos últimos dois anos.²⁴ Tendo por foco a problemática do investimento no Brasil, o projeto abrangeu três grandes blocos de investimentos – infraestrutura, produção e economia do conhecimento –, desdobrados em 12 sistemas produtivos e oito temas transversais, conforme o quadro 5.²⁵

QUADRO 5

Síntese da organização do Projeto PIB

Bloco	Sistemas produtivos	Estudos transversais
Infraestrutura	Energia	Estrutura de proteção efetiva
	Complexo urbano Transporte	Matriz de capital
Produção	Agronegócio	Emprego e renda
	Insumos básicos	Qualificação do trabalho
	Bens saláris	Produtividade, competitividade e inovação
	Mecânica Eletrônica	
Economia do conhecimento	TICS	Dimensão regional
	Cultura	Política industrial
	Saúde	
	Ciência	Mercosul e América Latina

Fonte: Projeto PIB – Perspectivas do Investimento no Brasil.

Elaboração dos autores.

23. Optou-se por incluir este estudo na relação dos documentos selecionados – mesmo não sendo um documento propriamente de governo – tendo em vista ter sido realizado sob encomenda do maior banco de desenvolvimento do Brasil, tratando, de forma ampla, de uma questão crucial para o planejamento: o investimento.

24. Na mesma linha de retomada de diagnósticos amplos da realidade nacional, e com foco no desempenho das políticas públicas, sobretudo as de âmbito federal, está a série Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, produzida anualmente pelo Ipea. A respeito, ver Ipea (2009; 2010).

25. Todo o trabalho executado no âmbito do Projeto PIB – Perspectivas do Investimento no Brasil foi sistematizado em uma publicação em quatro volumes, a saber: livro 1 – *Perspectivas do investimento em infraestrutura* (Pinto Junior, 2010); livro 2 – *Perspectivas do investimento na indústria* (Sarti e Hiratuka, 2010); livro 3 – *Perspectivas do investimento na economia do conhecimento* (Cassiolato, 2010); e, por fim, livro 4 – *Perspectivas do investimento no Brasil: temas transversais* (Kupfer, Laplane e Hiratuka, 2010). Todos os trabalhos, assim como sínteses e apresentações dos seminários realizados no âmbito do projeto estão disponíveis no site do projeto (www.projetoipib.org/?p=documentos).

O primeiro bloco, *infraestrutura*, foi dividido em três sistemas produtivos: energia, complexo urbano e transporte. O sistema energia foi desdobrado em quatro subsistemas produtivos: petróleo, gás natural, energia elétrica e biocombustíveis. O sistema de transportes foi desdobrado em rodovias, ferrovias, portos/hidroviárias e aeroviário; e, por fim, o complexo urbano foi desdobrado em três subsistemas produtivos: saneamento básico, transportes urbanos e edificações comerciais de turismo e lazer.

O segundo bloco, produção, foi dividido em cinco sistemas produtivos: agronegócio, insumos básicos, bens saláris, mecânica, e eletrônica. Estes sistemas, por sua vez, foram compartimentados em setores ou subsistemas: *i*) o sistema agronegócio foi desdobrado em *commodities* tradicionais e novas, pecuária e grãos; *ii*) o sistema produtivo insumos básicos, em papel e celulose, minerais não metálicos, materiais de construção, mineração e metalurgia de ferrosos e mineração e metalurgia de não ferrosos; o sistema bens saláris, em alimentos e bebidas, cosméticos, higiene e limpeza, artefatos plásticos e utilidades domésticas, têxtil, vestuário e calçados, madeira e móveis; o sistema produtivo mecânica foi dividido em automobilística e autopeças, caminhões, ônibus e máquinas agrícolas, bens seriados e suas cadeias, naval e bens de capital sob encomenda; por fim, o sistema eletrônica foi dividido em telecomunicações e *softwares*, informática e automação, eletrônica de consumo e seus componentes.

O terceiro bloco, economia do conhecimento, engloba quatro sistemas produtivos. O primeiro se refere às tecnologias da informação e da comunicação (TICs), abrangendo os serviços de telecomunicações e as atividades de *software*; o segundo sistema é formado por indústrias, chamadas “indústrias baseadas na ciência”, que compreendem a biotecnologia, a nanotecnologia e novas formas de energia, em particular a energia solar e a indústria aeroespacial. O terceiro conjunto de indústrias que fazem parte da indústria do conhecimento é composto pelo complexo industrial da saúde, que subdivide-se em: subsistema de base química e biotecnológica, envolvendo as indústrias farmacêutica, de vacinas, de hemoderivados e de reagentes para diagnóstico; subsistema de base mecânica, eletrônica e de materiais, envolvendo as indústrias de equipamentos médico-hospitalares e de materiais médicos; e subsistema de serviços, envolvendo a atividade hospitalar, laboratorial e de serviços de diagnóstico e tratamento. Por fim, tem-se o sistema das indústrias culturais, que engloba três subsistemas: sistema produtivo da música, do audiovisual e da indústria editorial.

Como desdobramento dos três blocos descritos, foram desenvolvidos estudos transversais com o objetivo de abordar uma série de temas que perpassam todos os blocos e sistemas produtivos estudados no projeto, possibilitando maior abrangência às recomendações de política. Os chamados *temas transversais* foram agrupados em três grandes grupos: aqueles relativos ao “condicionamento da expansão e da integração do mercado doméstico”; aqueles que dizem respeito às “estratégias de desenvolvimento dos países emergentes e à integração regional”;

e, por fim, aqueles relacionados ao “potencial de acumulação e de crescimento”. No primeiro grupo foram desenvolvidos trabalhos sobre a estrutura de emprego e renda no país, sobre a estrutura de comércio exterior e proteção efetiva, e sobre perspectivas do investimento na dimensão regional. No segundo grupo, foram desenvolvidos trabalhos acerca das perspectivas do investimento e a política industrial nos países integrantes do BRICS, sobre o investimento direto estrangeiro e a internacionalização das empresas brasileiras, com ênfase no Mercosul, e sobre o financiamento do investimento no âmbito deste bloco regional. No terceiro grupo foram abordados os temas “produtividade, competitividade e inovação na indústria brasileira”; “tendências da qualificação da força de trabalho no Brasil”; e “matriz de absorção de investimento e análise de impactos econômicos”.

Em linhas gerais, os trabalhos do Projeto PIB – Perspectivas do Investimento no Brasil apontam para a crescente necessidade da ação direta do Estado no planejamento, regulação e execução dos investimentos no país. Tomando por exemplo o trabalho sobre infraestrutura, procurou-se definir os fatores determinantes para o horizonte dos investimentos no Brasil entre 2010 e 2020, destacando três aspectos básicos: a continuidade dos ambientes regulatório, econômico e institucional; as transformações desejáveis destes ambientes; e as ações governamentais em formular, assegurar e copatrocinar os investimentos necessários para a infraestrutura.

A conclusão do trabalho aponta que, depois de décadas de reformas estruturais e institucionais dos setores de infraestrutura em vários países do mundo, parece mais claro que a presença do Estado nos setores de infraestrutura não pode ficar restrita apenas à importante esfera da regulação setorial, mas deve ser integrada, formalmente, a novas formas de planejamento que levem em conta a noção de *complementaridade sistêmica dos investimentos* de infraestrutura. Parte-se da constatação, na atualidade, da inexistência de um padrão de intervenção do Estado que favoreça, de fato, a ampliação de investimentos público e privado nos setores de infraestrutura, particularmente no que se refere ao suporte de crédito e ao desenho institucional. O BNDES tem feito grande esforço e atuado como a principal instituição governamental que permite aos interesses privados ter condições financeiras garantidas para se comprometer com seus contratos e planos de expansão, seja por meio de PPP, *project finance*, concessão ou investimentos próprios (caso em que são maiores os riscos de recuperação do capital). De toda forma, observa-se que as restrições colocadas para o desenvolvimento da infraestrutura no Brasil hoje são distintas daquelas que se apresentaram no passado recente, associadas a dificuldades de financiamento externo, à ausência de regulação setorial, à crise financeira das empresas estatais etc. Assim, o documento afirma que os maiores desafios estão postos na formulação de políticas, pelo planejamento, por questões contratuais e regulatórias, que passam necessariamente pela modernização das instituições públicas responsáveis pela ação estatal nessa área.

No caso da indústria, buscou-se destacar que o dinamismo dos últimos anos observado na indústria vem apresentando características bastante distintas dos períodos anteriores, especialmente no que se refere ao crescimento da demanda doméstica, ao padrão de internacionalização da estrutura produtiva brasileira²⁶ e ao forte incremento do investimento brasileiro direto no exterior (IBDE), sinalizando uma mudança nas estratégias das empresas nacionais, ainda que permaneçam concentradas em setores de *commodities* e de serviços.

Não obstante, ao mesmo tempo em que o trabalho aponta sinais recentes que indicam o potencial da indústria brasileira em ter um papel mais destacado na geração de emprego e renda, articulando um ciclo bastante virtuoso, por outro lado, observa que a continuidade desse padrão e o avanço em direção à resolução de alguns problemas que ainda perduram no sistema produtivo industrial não estão resolvidos. Mais grave ainda, aponta, é o fato de os desafios colocados para a retomada da industrialização estarem em outro patamar, em virtude de mudanças no cenário internacional. Num cenário pós-crise de 2008, em que o crescimento mundial terá um peso crescente dos países emergentes, em que somente a China deverá responder por cerca de um terço do crescimento mundial em 2015, o grande desafio é transformar o crescimento da demanda interna de um país continental como o Brasil em um “vetor não apenas de expansão de capacidade produtiva, mas também de mudança estrutural em longo prazo, viabilizando o aproveitamento de economias de escala e escopo, o acúmulo de capacitações tecnológicas e organizacionais e maior grau de internacionalização, garantindo ao mesmo tempo aumentos substanciais de produtividade para sustentar a taxa de crescimento da renda” (SARTI e HIRATUKA, 2010, p. 298). A preocupação aqui é clara:

O aumento desproporcional das importações e a perda de competitividade das exportações de manufaturados constituem-se nos maiores obstáculos ao investimento industrial e à geração de empregos e renda e, portanto, à constituição do ciclo virtuoso de crescimento liderado pelo investimento e pela indústria. Isto porque se, por um lado, as perspectivas de expansão da demanda (consumo e investimento) são bastante positivas, por outro, há um risco não desprezível com relação à capacidade de oferta competitiva da indústria brasileira, permitindo que uma parcela considerável da expansão da demanda seja desviada para o exterior via aumento do coeficiente e conteúdo importados (...) o risco de impactos negativos de uma expansão das importações será maior no bojo de um crescente processo de valorização cambial. O cenário mais provável vai na direção de um câmbio ainda bastante valorizado nos próximos anos. A questão em aberto e dependente das decisões de política econômica diz respeito à intensidade dessa valorização. As pressões para um câmbio valorizado

26. O estudo aponta que o IDE tem avançado recentemente no Brasil, predominantemente, na forma de nova capacidade produtiva e não mais em aquisição e fusão (A&F). Outra novidade em relação aos anos 1990: o IDE vem avançando no Brasil no período recente concentrado nos setores produtivos – agrícola, extrativo e industrial – em detrimento do setor de serviços.

virão do superávit comercial “estrutural”, das confortáveis reservas internacionais e dos fluxos positivos da conta de capital e financeira do balanço de pagamentos. O saldo positivo na balança comercial deverá se sustentar nas exportações de *commodities* agrícolas e minerais e será paulatinamente acrescido pelos excedentes do pré-sal, a partir da maturação dos investimentos em 2020 (*op. cit.*, p. 316).

Não por outros motivos, as análises e diagnósticos do bloco “produção” do Projeto PIB parecem muito próximas daquelas feitas na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), particularmente no que se refere à importância de se retomar o planejamento do desenvolvimento industrial articulado com a política econômica e o reconhecimento de que o país depende do desenvolvimento industrial para um desenvolvimento econômico e social mais abrangente e justo.

Políticas de infraestrutura e logística

Dadas as dimensões, alcance transversal e caráter ambicioso dos objetivos do PAC 1 e 2, obviamente, não é preciso circunscrevê-los apenas às áreas de infraestrutura e logística. A própria exposição de cada programa mostra o amplo escopo que ambos têm. Fez-se isto por questões práticas de análise, considerando-se a centralidade destas duas áreas em cada um dos programas, assim como a importância deles para a infraestrutura e a logística no país.

Sob os ares das mudanças entre o primeiro e segundo mandato do presidente Lula, ainda na vigência do PPA 2004-2007, foi lançado no início de 2007 o PAC, com o objetivo de aumentar o ritmo de crescimento da economia. Com efeito, o PAC mostrou-se uma das peças fundamentais do planejamento estatal no período de vigência do PPA 2008-2011. A expansão do investimento em infraestrutura, vista como condição fundamental para a aceleração do crescimento econômico no Brasil, foi colocada como objetivo central do programa.

Com recursos da ordem de R\$ 503,9 bilhões a serem investidos em quatro anos (2007-2010), nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, trata-se de um programa que agrega um conjunto de medidas de estímulo ao investimento privado e de ampliação dos investimentos públicos – fundamentalmente em infraestrutura – organizado para a ação em três eixos básicos: logística de transporte; energia; e infraestrutura social e urbana

O eixo de logística de transportes abriga a construção e ampliação de ferrovias, rodovias, portos, hidrovias e aeroportos. O eixo de energia prevê investimentos em geração e transmissão de energia elétrica, assim como exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, enquanto o eixo de infraestrutura social e urbana está voltado para investimentos em transportes urbanos, habitação, recursos hídricos e saneamento. Para a infraestrutura logística, a previsão de investimentos de 2007 a 2010 era de R\$ 58,3 bilhões; para a energética, R\$ 274,8 bilhões; e para a social e urbana, R\$ 170,8 bilhões.

Num cenário já de crescimento da economia, o PAC visava superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. Assim, diante das necessidades imediatas impostas pelo crescimento econômico, a estratégia do programa dirigiu-se para a recuperação da infraestrutura existente, para a conclusão de projetos em andamento e para a busca de novos projetos com forte potencial para gerar desenvolvimento econômico e social que estimulem a sinergia entre os projetos.

Mesmo ainda insuficiente frente às carências e necessidades do país, o programa é ambicioso. No plano de investimentos estava proposta, para o período 2007-2010, a construção, adequação, duplicação e recuperação de 45 mil quilômetros de estradas e 2.518 quilômetros de ferrovias; ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos; geração de mais de 12.386 megawatts de energia elétrica; construção de 13.826 quilômetros de linhas de transmissão; instalação de quatro novas unidades de refinis ou petroquímicas; construção de 4.526 quilômetros de gasodutos; e instalação de 46 novas usinas de produção de biodiesel e 77 de etanol. Na área de habitação e saneamento, os investimentos previstos eram da ordem de R\$ 106,3 bilhões, a fim de beneficiar 4 milhões de famílias, e trazer como resultado água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios, infraestrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas, além de garantir a ampliação e a conclusão de metrô em quatro cidades.

Seguindo a apresentação dos eixos básicos do programa, destaca-se que as ações em infraestrutura logística concentram-se na recuperação das rodovias, que respondem por 71% das ações na área, enquanto a construção de novas rodovias apenas 15%. No caso das ferrovias, 91% das ações programadas estariam a cargo do setor privado, sendo residual a participação do Estado. No caso da infraestrutura energética, do total de investimentos previstos para os quatro anos (R\$ 274,8 bilhões), 65,3% seriam feitos nas áreas de petróleo e gás natural, com enorme importância da Petrobras. Desta porcentagem, quase a metade dos investimentos estariam direcionados para a exploração e produção de petróleo, sendo residuais os investimentos em combustíveis renováveis. No que se refere à infraestrutura social e urbana, dos R\$ 3,1 bilhões previstos para investimentos em metrô em grandes áreas metropolitanas, mais da metade dos recursos seriam provenientes de financiamento (51,7%) e o restante do OGU. Na habitação, 73,8% dos recursos programados seriam obtidos por meio de financiamento e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Nestes termos, é bastante evidente a centralidade das estruturas de financiamento da economia brasileira no planejamento feito, particularmente dos bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES), assim como da maior empresa do país, a Petrobras, ligada direta ou indiretamente à maioria dos investimentos do PAC.

Não obstante, com o país superando os efeitos da crise internacional, que reduziu drasticamente a taxa de crescimento da economia em 2009, com destaque para os investimentos, foi lançado, no início de 2010, o PAC 2. Conforme exposto na apresentação do PAC 2, o legado fundamental deixado pelo PAC foi colocar a questão dos investimentos na ordem do dia, tendo o BNDES absoluto destaque. Assim, o PAC 2 foi concebido com o objetivo de impulsionar os investimentos no país. Com investimentos divididos entre 2011 e 2014 e pós-2014,²⁷ somando R\$ 1,59 trilhão, recursos estes também fundamentalmente voltados para a infraestrutura, os projetos do PAC 2 foram divididos em seis grandes eixos:

- PAC Cidade Melhor;
- PAC Comunidade Cidadã;
- PAC Minha Casa, Minha Vida;
- PAC Água e Luz para Todos;
- PAC Transportes; e
- PAC Energia.

É grande a concentração dos recursos previstos. Do total de investimentos previstos, R\$ 1,092 trilhão (68,6%) foi alocado em projetos de energia. A segunda maior cifra, R\$ 278,2 bilhões (17,4%), foi destinada para habitação, com o programa Minha Casa, Minha Vida. Dos gastos na área de energia, R\$ 465,5 bilhões deveriam ser usados até 2014, e R\$ 627,1 bilhões depois deste ano; mais de 80% dos gastos se destinavam a projetos de petróleo e gás natural,²⁸ e pouco mais de 12%, a investimentos em geração de energia elétrica. Os investimentos em transportes (R\$ 109 bilhões) foram prioritariamente voltados para a expansão do sistema rodoviário (46,2%). Para a malha ferroviária, a prioridade do planejamento é a construção de linhas de alta velocidade de São Paulo a Curitiba, e de Campinas (SP) ao Triângulo Mineiro e a Belo Horizonte (MG).²⁹ Com um montante menor de recursos, as obras de recuperação, ampliação e modernização em portos, particularmente com reformas e construção nos terminais de passageiros, com vistas à Copa do Mundo de 2014, deverão absorver R\$ 5,1 bilhões. Também em atenção à expansão de terminais de passageiros, os aeroportos deverão receber R\$ 3 bilhões em investimentos.

27. A maior parte dos investimentos (R\$ 958,9 bilhões) foi prevista para ocorrer até 2014.

28. Neste caso, a importância dos investimentos no pré-sal é decisiva. O PAC 2 prevê a destinação de R\$ 125,7 bilhões para os projetos do pré-sal, dos quais R\$ 64,5 bilhões serão investidos até 2014. Os investimentos incluem início da produção em Guará e Iara. Ainda na área de energia, o programa prevê a construção e ampliação de unidades de fertilizantes. Os investimentos na área somarão R\$ 9,1 bilhões até 2014 e R\$ 2,1 bilhões no período seguinte. Com isso, o governo espera reduzir a dependência de insumos importados e o custo da produção agrícola.

29. Em janeiro de 2008, na apresentação do terceiro balanço quadrimestral do PAC, o projeto do trem de alta velocidade (TAV) entre Rio, São Paulo e Campinas apareceu pela primeira vez com uma previsão de investimentos de US\$ 11 bilhões para a construção de uma linha de 518 quilômetros interligando os aeroportos do Galeão (Rio de Janeiro), Guarulhos (São Paulo) e Viracopos (Campinas).

Em suma: a partir dessa rápida exposição dos dois PACs, qual movimento é possível observar entre um programa e outro, no que se refere ao avanço do planejamento da infraestrutura e logística no país? Ambos recolocam a centralidade do Estado para o desenvolvimento e seu planejamento. Isto foi feito, num primeiro momento, com o PAC 1, no início do segundo mandato do presidente Lula, e, num segundo momento, em meio aos efeitos da crise internacional, com o lançamento do PAC 2 no início do último ano de governo.

O PAC 2 integra um conjunto de investimentos planejados nas áreas sociais não presentes no primeiro programa. Isto é visível observando-se os seis eixos de ação, que podem ser chamados de PACs setoriais: PAC Cidade Melhor, PAC Comunidade Cidadã, PAC Minha Casa, Minha Vida, PAC Água e Luz para Todos, PAC Transportes e PAC Energia. Trata-se de um avanço em termos do enfrentamento de graves problemas relativos à questão social.

O PAC 2 reforça a centralidade dos investimentos em infraestrutura já presente no primeiro PAC, com uma importância ainda maior da Petrobras, tendo em vista a dimensão dos investimentos no pré-sal. Assim, reafirma-se que o planejamento geral estabelecido pelos PACs depende sobremaneira da capacidade de articulação das grandes estruturas públicas de financiamento da economia brasileira, passando diretamente pelos caminhos tomados pela Petrobras.

Não obstante, as dificuldades de efetivação do gasto público e ampliação do ritmo dos investimentos parecem claras. Cabem algumas observações. Sem deixar de lado o conservadorismo ainda presente na política econômica, particularmente no que tange à ação do Banco Central, depois de mais de 20 anos sem grandes investimentos em infraestrutura e logística, ficou notória a dificuldade de execução do planejamento por parte de um setor público que sofreu sobremaneira com a crise econômica na década de 1980 e, mais ainda, com as “reformas do Estado” nos anos 1990 sob hegemonia liberal.

Várias questões podem ser colocadas nesse contexto. Em primeiro lugar, parte importante da burocracia estatal foi desmontada, desorganizada ou simplesmente desmobilizada pela falta de atividade ao longo dos anos 1980 e 1990. Em segundo lugar, frente aos efeitos deletérios da crise nos anos 1980, o Estado brasileiro foi reformado sob hegemonia liberal nos anos 1990, de maneira a criar crescentes dificuldades para a efetivação do gasto público. Em nome da modernização do Estado, da maior eficiência do setor público, do combate à corrupção, ou ainda, pela simplória oposição entre desenvolvimento e proteção ao meio ambiente, um novo arcabouço legal foi progressivamente sendo construído de forma a criar entraves robustos ao gasto público. Exemplos são a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações, as dificuldades para o licenciamento ambiental, e o poder

discricionário do Ministério Público e outros órgãos. Trata-se de um arranjo institucional montado para um Estado que se pensava pouco atuante, nos moldes das convicções liberais dos anos 1990, e que atualmente se mostra incompatível com as necessidades de uma política de desenvolvimento e do planejamento de longo prazo, com papel decisivo do Estado.

Território

Conforme enunciado no PPA 2004-2007, o tema da redução das desigualdades regionais brasileiras transformou-se num “Mega-Objetivo” do Plano Plurianual – Brasil de Todos. Assim, foi formulada, no âmbito do Ministério da Integração Nacional (MI), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída como política de governo por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Produzida originalmente como documento para discussão no final do ano de 2003, a PNDR foi formulada para oferecer uma orientação geral para as propostas de criação das novas agências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco), a reorientação dos fundos de desenvolvimento regional (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE) e aos programas de desenvolvimento regional.

Num contexto de retomada do crescimento, a PNDR procura buscar alternativas à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominaram no Brasil desde os anos 1980. Parte-se de uma análise da realidade regional brasileira atual, destacando-se os imensos contrastes da distribuição da população no território – concentração no litoral e em grandes metrópoles – e das características socioeconômicas: diferenças regionais marcantes e desfavoráveis ao Norte/Nordeste e um dinamismo econômico que indica forte crescimento de áreas agrícolas desde os anos 1990 e enormes dificuldades para as áreas urbanas industriais, principalmente entre 1990 e 2003.

De forma clara, a PNDR é tratada como uma política nacional, do governo federal, que procura englobar uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Os elementos fundamentais da PNDR podem ser sintetizados nos esforços de definição dos espaços sub-regionais prioritários para a ação do Estado e as escalas e instâncias de intervenção.

Na escala macrorregional, além das propostas para criação das novas superintendências regionais de desenvolvimento (Sudene, Sudam e Sudeco), avançou-se na elaboração e no apoio à implementação e gestão de planos de desenvolvimento regional. Destaca-se aqui a Região Norte, com o Plano Amazônia Sustentável (PAS), elaborado conjuntamente com o Ministério do Meio Ambiente, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) e o Plano Estratégico de

Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO). Por outro lado, definiram-se as áreas especiais de planejamento, como a faixa de fronteira e o semiárido, como objetos de programas específicos no PPA para a escala sub-regional. O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver), teriam sua implementação por meio de ações de promoção do desenvolvimento regional endógeno. Também se elaborou o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA) e, de forma similar, a região de influência da BR 163, que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA), foi estabelecida como área prioritária da ação governamental, a partir da decisão de asfaltamento da rodovia. Tal prioridade ensejou uma iniciativa inédita no processo de intervenção regional por meio da realização de grandes obras de infraestrutura: a elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento sustentável para a área de influência da rodovia, com a participação de diversos atores federais envolvidos, de alguma forma, com a obra, assim como dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil organizada. Na escala sub-regional, destacam-se o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso) e o Programa de Promoção Econômica e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover).

Conforme exposto no documento, a ação da PNDR procura reduzir as desigualdades regionais, focando no combate à estagnação econômica observada em algumas sub-regiões brasileiras, que devem ser priorizadas no processo de transferência de recursos promovida pelo governo federal. O financiamento do desenvolvimento nas múltiplas escalas de intervenção conta com instrumentos diversos: o orçamento geral da união e dos entes federativos, os fundos constitucionais de financiamento, os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais. Os fundos constitucionais de financiamento (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO) são os principais instrumentos de fomento às atividades produtivas desenvolvidas. Como operadores desses fundos foram definidos o Banco da Amazônia (para o FNO), o Banco do Nordeste (para o FNE) e Banco do Brasil (para o FCO). Ao Ministério da Integração Nacional cabem as seguintes atribuições: *i*) estabelecer diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos, à luz da PNDR; *ii*) estabelecer normas para a operacionalização dos programas de financiamento; *iii*) supervisionar, acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, bem como avaliar o desempenho dos fundos.

Com efeito, em um esforço do governo federal de oferecer instrumentos para que o planejamento tenha uma dimensão territorial, foi publicado, em 2008, o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (EDTP), elaborado em parceria pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

Assim como os demais documentos produzidos no ambiente do PPA 2008-2011, o EDTP foi elaborado considerando-se a perspectiva de crescimento da economia brasileira nos anos vindouros. Neste sentido, tem por objetivo subsidiar a abordagem da dimensão territorial no planejamento nacional num cenário de desenvolvimento do país.

O estudo foi formalmente dividido em oito módulos, os quais compõem, metodologicamente, duas partes principais: a primeira associada às definições de contexto e aos referenciais básicos de suporte à montagem de uma carteira de investimentos (módulos 2, 3 e 4); e a segunda, relacionada às atividades de estruturação e tratamento dos investimentos selecionados para a carteira (módulos 5, 6 e 7). Os módulos obedecem à seguinte estrutura:

- Módulo 1 – Marco inicial: define as bases conceituais e metodológicas do estudo;
- Módulo 2 – Visão estratégica: apresenta uma visão estratégica para o território nacional no horizonte de 2027, considerando referenciais temporais intermediários de 2011 e 2015;
- Módulo 3 – Regiões de referência: constrói uma regionalização em duas escalas: macrorregional e sub-regional;
- Módulo 4 – Estudos prospectivos e escolhas estratégicas: objetiva realizar análises prospectivas sobre os setores;
- Módulo 5 – Carteira de investimentos: identifica um conjunto de iniciativas estratégicas nas dimensões econômica, social, ambiental e de informação/conhecimento;
- Módulo 6 – Impactos econômicos da carteira de investimentos: analisa os impactos socioeconômicos da carteira de investimentos nas regiões de referência;
- Módulo 7 – Avaliação da sustentabilidade da carteira de investimentos: analisa a carteira de investimentos por região de referência; e
- Módulo 8 – serviços de georreferenciamento: contempla a sistematização das informações utilizadas nos vários módulos do estudo.

Valores como o fortalecimento da coesão social e regional, a valorização da inovação e da diversidade étnica e cultural da população, o uso sustentável dos recursos naturais, a inserção competitiva e autônoma do Brasil, assim como o fortalecimento do modelo de desenvolvimento pelo consumo de massas e do Estado como principal promotor do desenvolvimento estão na base da visão estratégica do estudo.

Em meio ao tratamento de várias questões relevantes ao dimensionamento territorial do desenvolvimento, observado em seu conjunto, dois aspectos merecem destaque por sintetizarem, em larga medida, os esforços do estudo: a nova regionalização proposta e a organização da carteira de investimentos.³⁰

A partir da identificação de vetores estratégicos de desenvolvimento que permitem gerar impulsos dinâmicos de desenvolvimento para as diversas regiões, possibilitando uma convergência dos níveis de renda *per capita* e de qualidade de vida da população, o EDTP buscou construir uma regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território brasileiro, baseado no critério de polarização. Os resultados dos cálculos de polarização, com os devidos ajustes no campo ambiental, da identidade cultural e política, levaram à divisão do Brasil em 11 macrorregiões com seus respectivos polos:

- macrorregião polarizada pelo Rio de Janeiro;
- macrorregião polarizada por Belo Horizonte;
- macrorregião polarizada por Fortaleza;
- macrorregião polarizada por Manaus;
- macrorregião polarizada pelo Recife;
- macrorregião polarizada por Salvador;
- macrorregião polarizada por São Paulo;
- macrorregião bipolarizada por Belém e São Luiz;
- macrorregião multipolarizada por Brasília, Goiânia e Uberlândia;
- macrorregião bipolarizada por Porto Alegre e Curitiba; e
- macrorregião bipolarizada por Campo Grande e Cuiabá.

No estudo, aponta-se para o fato de que a tradicional dificuldade para se estruturar novas regionalizações tem se agravado com a crescente complexidade e fragmentação do espaço social e econômico provocadas pelo processo de globalização, pela articulação multiescalar em redes (próximas e distantes) e também pela polaridade e exclusão crescentes que aumentam as diferenças internas no território. No entanto, conforme análise do estudo, estes mesmos aspectos também indicam a relevância da tarefa de se pensar uma nova regionalização para o país, que sirva de base para o planejamento e gestão das políticas públicas. Neste caso, o objetivo é propor uma política de desconcentração policêntrica como base para uma organização territorial

30. Muito importantes também são os *Estudos prospectivos – Escolhas estratégicas*, no qual foram selecionados 42 setores de forte repercussão na organização territorial brasileira, como turismo, biocombustíveis, energia, logística e material de transporte.

mais equilibrada, num processo de identificação e seleção dos polos orientado pelo objetivo de construir uma rede policêntrica de cidades do Brasil.

No referido estudo, é enfatizado que a definição desses recortes territoriais foi realizada com base nos processos históricos da formação nacional, nas identidades socioculturais, bem como nas conexões e relações advindas dos sistemas de cidades e respectiva rede urbana. No caso da regionalização em escala sub-regional, foram também consideradas as diversas regionalizações existentes em escala estadual. Ademais, a proposta do estudo é que esta nova regionalização possa servir de referência para uma ampla articulação: público-público (intra e intergovernamental); público-privado; e público-sociedade civil organizada.

No que se refere à carteira de investimentos, o EDTP identificou 11 setores nos quais caminham as principais linhas de ação que apoiam a construção de uma nova trajetória de organização territorial do desenvolvimento nacional. São eles:

- telecomunicações;
- desenvolvimento urbano;
- base produtiva industrial;
- saúde;
- energia;
- infraestrutura hídrica;
- base produtiva rural;
- educação;
- transporte;
- ciência e tecnologia; e
- meio ambiente.

Os investimentos totais previstos em carteira chegam a R\$ 5,1 trilhões entre 2008 e 2027, com média anual de R\$ 269 bilhões no período.³¹ Os segmentos de energia e saúde são aqueles que poderão receber mais investimento entre 2008 e 2027, chegando a R\$ 1 trilhão. Visualizando-se os investimentos por Unidades da Federação (UFs), observa-se a estratégia de desconcentração anunciada anteriormente. Quando se compara o peso de cada UF na carteira e seu peso no PIB do país, apenas os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Bahia têm maior peso no PIB que nos investimentos

31. Esse valor representa 15,2% da soma dos PIBs estaduais estimada para 2004.

previstos. As demais UFs teriam porcentagens de investimentos que superam as suas respectivas participações na renda nacional. É o caso do Ceará, que em 2008 tinha uma participação no PIB do país de 1,88% e receberia, segundo as estimativas do estudo, 3,25% dos investimentos da carteira.

Os investimentos previstos na carteira foram distribuídos temporalmente em três períodos, no curto (2008-2011), médio (2012-2015) e longo prazo (2016-2027), e tiveram como referências as regiões de planejamento identificadas no módulo 3. Também é relevante observar que a carteira de investimentos foi construída em dois momentos distintos: primeiro, baseando-se na identificação dos investimentos já previstos no âmbito do governo federal e da iniciativa privada, tendo importância central os investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); segundo, na identificação de novos investimentos complementares, com a revisão da carteira a partir da realocização de investimentos já previstos ou de novas estimativas de investimentos necessários em projetos já considerados.

Defesa nacional

A Defesa nacional é uma área tradicional do planejamento governamental. O principal documento de planejamento nesta área entre 2003 e 2010 foi a Estratégia Nacional de Defesa – Paz e Segurança para o Brasil, publicada no final de 2008 (BRASIL, 2008d). Todavia, por conta do esforço de síntese da evolução do planejamento nas diversas áreas selecionadas nos períodos dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, cabe tratar de forma sucinta um importante documento de planejamento na área de Defesa nacional elaborado no primeiro período: a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005).

A Política de Defesa Nacional (PDN) foi elaborada pelo Ministério da Defesa no período do PPA 2004-2007, passando a orientar as ações nesta área a partir de junho de 2005.³² Partindo de princípios gerais da organização do Estado, da segurança e da Defesa nacional, o documento faz um diagnóstico sobre o ambiente internacional, especificamente do ambiente regional e do “entorno estratégico”. Em seguida, trata do desenvolvimento da PDN nas condições específicas do Brasil, delimitando os objetivos da Defesa nacional, as orientações estratégicas e as diretrizes gerais. Na segunda e terceira parte do documento, é apresentada a Política Nacional da Indústria da Defesa (PNID) e suas diretrizes fundamentais.³³

Na apresentação do documento, a PDN é simbolizada por um octógono, no qual cada um dos vértices representa um aspecto da política, expondo seus princípios gerais:

32. Com a publicação do decreto nº 5.484 no Diário Oficial da União de 30 de junho de 2005.

33. A PNID entrou em vigor em 19 de julho de 2005 com a Portaria Normativa nº 899/MD, publicada no Diário Oficial da União de 20 de julho de 2005.

- aspirações nacionais;
- análise da conjuntura internacional;
- vulnerabilidades estratégicas;
- operações militares de não guerra;
- operações militares de guerra;
- mobilização nacional;
- desenvolvimento tecnológico; e
- inteligência e contrainteligência.

No diagnóstico do ambiente internacional, duas grandes linhas de interpretação fundamentam o documento. Por um lado, a tese de que o fim da Guerra Fria reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais. Por outro, não se vislumbram ameaças de conflitos generalizados entre os principais países, mas o acirramento de conflitos de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos, disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial, por fontes de água doce e de energia, assim como o avanço de delitos transnacionais, como o terrorismo e o tráfico internacional de drogas e armas. Tratando da América do Sul, o diagnóstico é muito claro: “estamos distantes dos principais focos de tensão no mundo”, e, com o aumento progressivo da integração regional, reduziram-se sobremaneira as possibilidades de conflitos no entorno estratégico.

Assim, no planejamento geral da Defesa, por conta da riqueza de recursos e da vulnerabilidade de acesso, merecem destaque especial o controle das fronteiras, em particular na região Amazônica, e a proteção do Atlântico Sul.

Espaço de destaque na PDN é ocupado pela PNID. Nela, estabelece-se o conceito de base industrial de defesa (BID), formada pelo conjunto das empresas estatais e privadas e por organizações civis e militares que participam de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa. Define-se como produtos estratégicos de defesa os “bens e serviços que pelas peculiaridades de obtenção, produção, distribuição, armazenagem, manutenção ou emprego possam comprometer, direta ou indiretamente, a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do País”.³⁴ Conforme a portaria assinada pelo vice-presidente da República, José Alencar, então no exercício do cargo de Ministro de Defesa, o objetivo geral da PNID é fortalecer a BID.

34. “A definição dos critérios para a inclusão na categoria de produto estratégico de defesa, a elaboração da conveniente relação, bem como os demais aspectos afetos à matéria são de responsabilidade da Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (Selom) do Ministério da Defesa, e tratados em documentação específica”. Parágrafo único da Portaria Normativa nº 899/MD, publicada no Diário Oficial da União de 20 de julho de 2005.

As diretrizes estratégicas da PNID estabelecem a necessidade de diminuição progressiva da dependência externa de produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente; a redução da carga tributária incidente sobre a BID, com especial atenção às distorções relativas aos produtos importados; a ampliação da capacidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa da indústria nacional pelas Forças Armadas; a melhoria da qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa; o aumento da competitividade da BID brasileira para expandir as exportações; e a melhoria da capacidade de mobilização industrial na BID.³⁵

Já no período de vigência do PPA 2008-2011, a Estratégia Nacional de Defesa – Paz e Segurança para o Brasil, elaborada no âmbito do Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia de Defesa Nacional e aprovada por decreto presidencial em dezembro de 2008, acaba por se conformar num importante espaço de planejamento que ultrapassa seus objetivos mais diretos ligados à Defesa nacional.

A estratégia parte do pressuposto de que o Brasil, em desenvolvimento, ascenderá ao primeiro plano no mundo, contudo sem exercer hegemonia ou dominação. A estratégia obedece à orientação de que o povo brasileiro, com sua tradição pacífica, não deseja exercer mando sobre outros povos. A ideia é que “o Brasil se engrandeça sem imperar (...) num mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa fé” (BRASIL, 2008d).

Parte-se do diagnóstico de um conjunto de vulnerabilidades da atual estrutura de Defesa do país, que passa pelo pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de Defesa e a escassez de especialistas civis nestes temas; pela insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a Defesa; pela obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas; pelo elevado grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros; ausência de direção unificada para aquisições de produtos de defesa; inadequada distribuição espacial das Forças Armadas no território nacional, para o atendimento otimizado às necessidades estratégicas; falta de articulação do principal instituto brasileiro de altos estudos estratégicos – a Escola Superior de Guerra (ESG) – com o governo federal e com a sociedade no desenvolvimento e consolidação dos conhecimentos necessários ao planejamento de Defesa e no assessoramento à formulação de políticas e estratégias decorrentes; insuficiência ou pouca atratividade e divulgação dos cursos para a capacitação de civis em assuntos de Defesa; inexistência de carreira civil na área de Defesa, mesmo sendo uma função de Estado; limitados recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de material de emprego militar e produtos de defesa, associados ao incipiente nível de integração entre os órgãos militares de pesquisa, e entre estes e os institutos civis de pesquisa; inexistência

35. A Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa (Abimde) declarou que a aprovação desta política foi um passo decisivo para o fortalecimento da BID.

de planejamento nacional para desenvolvimento de produtos de elevado conteúdo tecnológico, com participação coordenada dos centros de pesquisa das universidades, das Forças Armadas e da indústria; falta de inclusão, nos planos governamentais, de programas de aquisição de produtos de defesa em longo prazo, calcados em programas plurianuais e em planos de equipamento das Forças Armadas, com priorização da indústria nacional de material de defesa; inexistência de regras claras de prioridade à indústria nacional, no caso de produtos de defesa fabricados no Brasil; dualidade de tratamento tributário entre o produto de defesa fabricado no país e o adquirido no exterior, com excessiva carga tributária incidente sobre o material nacional, favorecendo a opção pela importação; deficiências nos programas de financiamento para as empresas nacionais fornecedoras de produtos de defesa, prejudicando-as nos mercados interno e externo; falta de garantias para apoiar possíveis contratos de fornecimento oriundos da indústria nacional de defesa; bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos, retardando os projetos estratégicos de concepção brasileira; cláusula de compensação comercial, industrial e tecnológica (*off-set*) inexistente em alguns contratos de importação de produtos de defesa, ou mesmo a não participação efetiva da indústria nacional em programas de compensação; e sistemas nacionais de logística e de mobilização deficientes.

A identificação e a análise dos principais aspectos positivos e das vulnerabilidades indicam o caminho para a estratégia no que se refere ao maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa, assim como maior integração entre os diferentes setores dos três poderes do Estado brasileiro e destes setores com os institutos nacionais de estudos estratégicos, públicos ou privados; à regularidade e continuidade na alocação dos recursos orçamentários de Defesa, para incrementar os investimentos e garantir o custeio das Forças Armadas; ao aparelhamento das Forças Armadas e capacitação profissional de seus integrantes, para que disponham de meios militares aptos ao pronto emprego, integrado, com elevada mobilidade tática e estratégica; e à otimização dos esforços em ciência, tecnologia e inovação para a Defesa. O Plano é focado em ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de Defesa, atuando em três eixos estruturantes:

- reorganização das Forças Armadas;
- reestruturação da indústria brasileira de material de defesa; e
- política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

No que se refere à *reorganização das Forças Armadas*, planeja-se a redefinição do papel do Ministério da Defesa e a enumeração de diretrizes estratégicas relativas a cada uma das forças, com a especificação da relação que deve prevalecer entre elas. Ao lado destas diretrizes, aborda-se o papel de três setores decisivos para a Defesa nacional: o cibernético, o espacial e o nuclear. A *reestruturação da indústria brasileira de material de defesa* tem como propósito assegurar que o atendimento das

necessidades de equipamento das Forças Armadas esteja apoiado em tecnologias sob domínio nacional. Na orientação que trata da *relação da sociedade com suas Forças Armadas*, discute-se a composição dos efetivos militares, com suas consequências sobre o futuro do serviço militar obrigatório. O propósito é zelar para que as Forças Armadas reproduzam, em sua composição, a própria Nação. O serviço militar obrigatório deve, pois, funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais.

No documento, a estratégia nacional de Defesa é vista como inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento, com a ideia de que “aquela fornece escudo para esta” e ambas se dinamizam mutuamente. Assim, um projeto forte de Defesa favorece um projeto forte de desenvolvimento, e um projeto forte de desenvolvimento é aquele orientado, segundo a estratégia, pelos seguintes princípios relativos à independência nacional:

- mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos para o investimento no potencial produtivo do Brasil, aproveitando a poupança estrangeira, sem dela depender;
- capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear – não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento; e
- democratização de oportunidades educativas e econômicas, bem como de oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do país – o Brasil não será independente enquanto faltar, para parcela do seu povo, condições para aprender, trabalhar e produzir.

Tomando como exemplo da estratégia o eixo estruturante relativo à “reorganização das Forças Armadas”, três setores estratégicos foram eleitos como essenciais: o espacial, o cibernético e o nuclear.

No setor espacial, o objetivo é: *i*) projetar e fabricar veículos lançadores de satélites e desenvolver tecnologias de guiamento remoto, sobretudo sistemas inerciais e tecnologias de propulsão líquida; *ii*) projetar e fabricar satélites, sobretudo os geoestacionários, para telecomunicações e os destinados ao sensoriamento remoto de alta resolução multiespectral; *iii*) desenvolver tecnologias de controle de altitude dos satélites; *iv*) desenvolver tecnologias de comunicações, comando e controle a partir de satélites, com as forças terrestres, aéreas e marítimas, inclusive submarinas, para que elas se capacitem a operar em rede e a se orientar por informações deles recebidas; e *v*) desenvolver tecnologias de determinação de coordenadas geográficas a partir de satélites. No setor cibernético, o objetivo é desenvolver capacitações cibernéticas com amplos usos industriais, educativos e militares, com prioridade para o desenvolvimento de tecnologias da informação.

No que se refere ao setor nuclear, levando-se em consideração o imperativo constitucional e os tratados internacionais assinados que privam o Brasil da faculdade de empregar a energia nuclear para qualquer fim que não seja pacífico, o objetivo é: *i*) completar o programa de submarino de propulsão nuclear, com nacionalização completa e desenvolvimento em escala industrial do ciclo do combustível (inclusive a gaseificação e o enriquecimento) e da tecnologia da construção de reatores para uso exclusivo do Brasil; *ii*) acelerar o mapeamento, a prospecção e o aproveitamento das jazidas de urânio; *iii*) desenvolver o potencial de projetar e construir termelétricas nucleares, com tecnologias e capacitações que acabem sob domínio nacional, ainda que desenvolvidas por meio de parcerias com Estados e empresas estrangeiras; e *iv*) aumentar a capacidade de usar a energia nuclear em amplo espectro de atividades, zelando por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear, não aderindo a acréscimos ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem a contrapartida do desarmamento das potências nucleares.

Estrategicamente, a prioridade do Estado na política dos três setores estratégicos será a formação de recursos humanos nas ciências afins, ajudando a financiar os programas de pesquisa e de formação nas universidades brasileiras e nos centros nacionais de pesquisa, aumentando a oferta de bolsas de doutoramento e de pós-doutoramento nas instituições internacionais pertinentes. A ideia é que esta política de apoio não se limite à ciência aplicada, de emprego tecnológico imediato. Beneficiará, também, a ciência fundamental e especulativa.

Observando os dois principais documentos de planejamento da área de Defesa nacional elaborados entre 2003 e 2010 – a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008d) – pode-se dizer que, ao contrário de várias outras áreas analisadas, é marcante a continuidade dos temas e dos pilares estruturantes de um documento e de outro. Tal continuidade pode ser vista não somente nos princípios gerais de afirmação da soberania nacional, como era de se esperar, mas, principalmente, nas relações estabelecidas entre Defesa nacional e políticas de desenvolvimento nacional. Em ambos os documentos isto parece claro.

Um exemplo do estabelecimento das relações entre Defesa nacional e políticas de desenvolvimento nacional é a preocupação com a integração, as complementaridades e sinergias dos esforços de reestruturação do aparato de Defesa nacional com o desenvolvimento de uma sólida política industrial no país. Conforme exposto anteriormente, tal preocupação é evidente tanto no documento de 2005 quanto no documento de 2008.

Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa foi elaborada em um momento em que a prosperidade econômica e os esforços de planejamento da política industrial eram mais concretos. Não somente isso. A maior disponibilidade

de recursos e o avanço do planejamento em várias áreas afins à Defesa nacional, incluindo a indústria, abriram crescentes espaços para o avanço da área. Questões como o reaparelhamento da Força Aérea Brasileira, incluindo a compra de novos caças do exterior e a transferência de tecnologia; a reestruturação da Marinha do Brasil, com o avanço do desenvolvimento do submarino nuclear brasileiro e do ressurgimento da indústria naval nacional; chegando mais recentemente ao debate sobre a modernização do Exército Brasileiro, para melhor atuação na segurança das fronteiras; entre outras, estão presentes no debate nacional a partir de um conjunto de pressupostos definidos em relação à Defesa nacional. Tais pressupostos estão claramente presentes nos documentos analisados.

Energia

Após décadas de limitados investimentos e desestruturação do planejamento, que culminou com crise de desabastecimento de energia em 2001, um dos setores em que o planejamento avançou de forma mais ampla no Brasil entre 2003 e 2010 foi o setor de energia. Com a finalidade de prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, entre outras, a criação, em 2004, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), foi um passo decisivo para o avanço do planejamento do setor energético no país.³⁶

No final do período do PPA 2004-2007, o MME e a EPE divulgaram o Plano Nacional de Energia – PNE 2030 (BRASIL, 2007e). Trata-se de um estudo de planejamento integrado dos recursos energéticos realizado no âmbito do governo brasileiro que originou a elaboração de quase uma centena de notas técnicas. Apesar de sua característica complexa e abrangente, a série de estudos que integram o PNE 2030 foi realizada em pouco mais de um ano. Todas as fontes e formas de energia foram alcançadas pelo estudo, com destaque para a energia elétrica, o petróleo e seus derivados, o gás natural e os derivados da cana-de-açúcar.

Com uma perspectiva de longo prazo, obrigatória no setor, o PNE estima que, em 2030, mais 55 milhões de pessoas serão acrescentadas à população brasileira, e que a demanda de energia *per capita*, num cenário de melhor distribuição da renda, evoluirá de 1,2 tonelada para 2,3 toneladas equivalentes de petróleo entre 2007 e 2030. O documento destaca que, mesmo assim, o consumo *per capita* de energia no Brasil será muito inferior ao padrão dos países desenvolvidos, e ainda inferior a países como Bulgária, Grécia, Portugal e África do Sul.

36. Empresa instituída pela Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004.

Nesse quadro, o PNE 2030 aponta que o Brasil conseguirá manter um grau relativamente baixo de dependência externa de energia (em torno de 10% do consumo total), concentrada na importação de gás natural, carvão (particularmente para a indústria siderúrgica) e energia elétrica (com Itaipu e outros projetos binacionais). Também produzirá energia com custos competitivos e com níveis inalterados de emissões de gases, os quais já estão entre os mais baixos do mundo. Nesse aspecto, o documento afirma que uma questão fundamental para as próximas décadas será produzir energia de forma sustentável, segura e competitiva. Com efeito, vislumbra-se para o Brasil um excelente caminho: em 2030, 45% de toda a energia consumida no país será renovável, e, por conta de ganhos de eficiência, o conteúdo energético do PIB, em 2030, será igual ao de 1990, com uma economia quatro vezes maior.

Em todos os cenários elaborados no PNE 2030, a economia brasileira crescerá acima das projeções de crescimento para a economia mundial até 2030 (3% a.a.). A tendência de diversificação da matriz energética, observada desde a década de 1970, será mantida. Os quatro principais recursos energéticos da matriz energética brasileira no longo prazo (petróleo, gás natural, cana-de-açúcar e eletricidade) responderão por mais de 90% da expansão da oferta interna de energia nos próximos 25 anos.

Em relação aos investimentos necessários para a expansão da oferta de energia considerada como referência no PNE 2030, estima-se algo em torno de US\$ 800 bilhões, concentrados nos setores de petróleo e energia elétrica (mais de 80%). Em termos médios anuais, o investimento no setor energético ao longo dos próximos 25 anos será de US\$ 32 bilhões e representará algo como 2,2% do PIB.

Num desdobramento dos esforços de planejamento da EPE e do MME no PNE, foi elaborado o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDEE) 2008-2017 (BRASIL, 2009a). Trata-se de um trabalho com um nível de detalhamento muito grande, à frente do PNE 2030, numa demonstração importante dos esforços progressivos de planejamento em uma área extremamente importante para o desenvolvimento do país.

Concebido para um horizonte que ultrapassa os limites de dois governos (2008 a 2017), abrangendo a visão de curto, médio e longo prazo, no mesmo sentido do PNE 2030, o PDEE contém uma visão integrada da expansão da demanda e da oferta de diversos energéticos. Por força das diretrizes básicas do Modelo Institucional do Setor Energético relativas à segurança energética e à modicidade tarifária, o PDEE orienta as ações e decisões relacionadas ao equacionamento do equilíbrio entre as projeções de crescimento econômico do país, seus reflexos para a questão energética e à necessária expansão da oferta, em bases técnica, econômica e ambientalmente sustentáveis, estabelecendo os empreendimentos, as metas físicas, os investimentos, os consumos energéticos e as análises das condições de suprimento ao mercado de energia.

O extenso documento está estruturado em dois volumes. No primeiro volume, parte da apresentação do contexto em que foram realizados os estudos, seus principais objetivos e os pontos de destaque do ciclo de planejamento, para em seguida apresentar uma visão geral dos estudos realizados, mostrando a integração das diferentes áreas focalizadas. Segue apresentando uma síntese dos estudos prospectivos sobre a demanda de energia, os quais fornecem os elementos fundamentais para a avaliação das alternativas de expansão da oferta de energia no país. São descritas as premissas macroeconômicas e demográficas utilizadas, a metodologia de projeção da demanda para cada energético e seus respectivos resultados, além da consolidação da demanda total de energia no país para o período decenal. Por fim, apresenta informações detalhadas sobre a oferta de energia elétrica, contemplando a geração de energia elétrica, a transmissão e a análise socioambiental do sistema elétrico.

No segundo volume, inicia-se pela previsão decenal das reservas e produção de petróleo e gás natural, abrangendo as estimativas de produção em campos já descobertos e não descobertos, tanto para o petróleo quanto para o gás natural, assim como a previsão dos investimentos em exploração e produção, consistentes com as previsões de reservas e produção de petróleo e gás natural. Em seguida, são apresentados os resultados dos estudos de expansão da oferta de derivados de petróleo, contemplando as perspectivas de preços internacionais e nacionais dos derivados de petróleo, e a expansão do parque nacional de refino e das centrais petroquímicas, bem como da infraestrutura nacional de transporte de petróleo e derivados, sempre apresentando as estimativas de investimentos previstos. No momento seguinte, são apresentados os resultados dos estudos de expansão da oferta de gás natural, contemplando as perspectivas de preços de gás natural, e a expansão da capacidade de oferta de gás natural nacional e importado, bem como da infraestrutura nacional de transporte desse energético. Inclui, também, uma estimativa dos investimentos associados a esta expansão. São analisados os efeitos socioambientais decorrentes das atividades de processamento, transporte e utilização do gás natural, incluindo uma análise socioambiental da malha de gasodutos. Ainda, são apresentados os resultados dos estudos de expansão da oferta de biocombustíveis líquidos, os quais se concentraram na oferta do etanol e do biodiesel no âmbito do mercado de combustíveis líquidos carburantes. Para o etanol, são abordados os aspectos de mercado para o etanol brasileiro e a expansão da capacidade de oferta, assim como a logística de transporte deste energético e seu potencial de expansão, incluindo a estimativa de investimentos associados. Para o biodiesel, é abordada a perspectiva de preços nacionais e internacionais, bem como a competitividade deste energético nacional. São ainda analisados os aspectos de disponibilidade de insumos para a produção e o potencial de oferta e de consumo desse combustível.

De fato, o PDEE incorpora uma visão integrada da expansão da demanda e da oferta de diversos energéticos entre 2008 e 2017. O objetivo do planejamento

decenal da expansão do sistema energético nacional, declarado no documento, é definir um cenário de referência para implementação de novas instalações na infraestrutura de oferta de energia, necessárias para atender o crescimento dos requisitos do mercado, segundo critérios de garantia de suprimento preestabelecidos, de forma ambientalmente sustentável e minimizando-se os custos totais esperados de investimento, inclusive socioambientais e de operação.

Do ponto de vista setorial, o planejamento segue detalhada exposição. No que concerne ao setor elétrico, os principais papéis na expansão do sistema de energia elétrica pertencem aos agentes, tanto de geração e transmissão quanto de distribuição. São eles os responsáveis, respectivamente, pelos investimentos e pela contratação da maior parcela de energia, com antecedência necessária à implantação dos novos empreendimentos. Para o setor elétrico, o planejamento decenal tem, portanto, a função de orientar e subsidiar: *i*) a realização dos futuros leilões de compra de energia de novos empreendimentos de geração e de transmissão; e *ii*) a definição de quais estudos de expansão da transmissão devem ser priorizados, quais estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental de novas usinas geradoras devem ser realizados e, ainda, quais estudos de inventários deverão ser feitos ou atualizados. Na área de exploração e produção de petróleo e gás natural, elaboraram-se previsões de produção com base nas reservas dos campos em produção e em desenvolvimento, nos volumes recuperáveis de descobertas em avaliação e nas estimativas referentes a acumulações a descobrir.

O PDEE vislumbra, para o próximo decênio, um novo papel para o Brasil no mercado mundial de petróleo, passando à condição de exportador líquido de petróleo e derivados, em função do desenvolvimento da produção em campos de petróleo já delimitados e dos novos campos descobertos na nova e promissora “província petrolífera” conhecida como pré-sal. Na área do gás natural, foram levantadas as projeções de demanda de gás natural das companhias distribuidoras locais, do consumo em refinarias, das fábricas de fertilizantes e das termelétricas. Projeta-se para o período 2008-2017 uma ampliação da participação do gás nacional na oferta total de gás, devido ao incremento da produção interna.³⁷ Quanto aos biocombustíveis, foram analisadas as condicionantes de demanda e perspectivas de atendimento, focando o etanol carburante e o biodiesel. Para o etanol carburante, analisou-se sua competitividade em relação à gasolina no novo mercado de veículos *flex-fuel*, que apresenta taxas de crescimento expressivas, bem como o potencial de expansão da capacidade de oferta e sua logística de transporte, a estimativa de investimentos associados e o mercado internacional, avaliando-se as estimativas brasileiras de exportações. No que tange ao biodiesel, foram analisados aspectos de disponibilidade de insumos e de capacidade de processamento, a infraestrutura

37. Prevê-se também que a importação de gás boliviano permanecerá estável nos níveis atuais.

de escoamento da produção, o potencial de consumo, a perspectiva de preços nacionais e sua competitividade face ao *diesel* fóssil, bem como a existência de condições para que a demanda ultrapasse as metas estabelecidas pela Lei nº 11.097/2005.³⁸

Segundo o documento do PDEE, em 2007, a oferta interna de energia no Brasil atingiu 238,8 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (TEP). Deste total, 109,7 milhões, ou 45,9%, corresponderam à energia renovável. Isto, aponta o documento, faz da matriz energética brasileira uma das mais limpas do mundo, em termos da relação do volume de emissões de gases de efeito estufa pelo total de energia ofertada. De fato, a participação das fontes renováveis na oferta interna de energia brasileira está bem acima da média mundial em 2006, avaliada em 12,9%, e mais ainda da média dos países membros da OCDE, de 6,7%. Uma novidade no período recente é que, a partir de 2007, a energia hidráulica, incluindo a parcela importada de Itaipu, deixou de ser a maior contribuinte isolada entre as fontes renováveis em termos de energia primária equivalente, tendo sido superada pelos produtos da cana-de-açúcar. Em 2007, houve significativo crescimento na oferta deste grupo de energéticos, como reflexo da expansão da produção de etanol, que avançou 27,0%. Do ponto de vista do consumo final de energia, este totalizou o equivalente a 215,6 milhões de TEP, correspondendo a cerca de 90% da oferta interna em 2007. O setor industrial respondeu por 38,0% do consumo final do país, seguido do setor de transportes, 26,7%, e do residencial, 10,3%.

Como se sabe, há uma significativa correlação entre a evolução da demanda total de energia, portanto da necessidade de oferta, e o nível de atividade econômica. Estudos da EPE sobre a demanda de energia, concluídos no final de 2007, baseavam-se em um cenário macroeconômico que admitia que a economia brasileira seguiria uma trajetória de crescimento sustentado de 5% a.a. no período de 2008 a 2017. Para a ampliação da oferta de energia no período, considerando este cenário de crescimento, o PDEE prevê investimentos da ordem de R\$ 767 bilhões, sendo 69,9% na exploração e produção de petróleo e gás natural, 23% na oferta de energia elétrica (principalmente em geração) e 6,5% na oferta de gás natural. Incluindo os recursos necessários para a exploração e desenvolvimento das descobertas de petróleo no pré-sal, a Petrobras sozinha planeja investir US\$ 224 bilhões entre 2010-2014, uma média de US\$ 44,8 bilhões por ano, conforme a divulgação da estatal em Fato Relevante divulgado em 21 de junho de 2010, disponível no *site* da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).³⁹ Deste total, 95%, ou US\$ 212,3 bilhões, serão

38. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, sendo fixada em 5%, em volume, a porcentagem mínima obrigatória de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional.

39. Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. Fato Relevante. Plano de Negócios 2010-2014. Rio de Janeiro: Petrobras, 21 jun. 2010. Disponível em: <www.cvm.gov.br>. Acesso em: maio 2011.

aplicados no Brasil, e o restante, US\$ 11,7 bilhões, no exterior, conforme exposto no Plano de Negócios 2010-2014.

A evolução do planejamento na área de energia no Brasil entre 2003 e 2010 mostra a importância da presença de um órgão de planejamento setorial como a EPE, empresa pública criada em 2004 e integrada ao orçamento Fiscal e ao orçamento da Seguridade Social, com dotação própria para custeio de suas atividades desde 2008, e que contava ao final de 2009 com 333 funcionários e cinco diretores, com despesas anuais da ordem de R\$ 68 milhões. Trata-se de uma estrutura leve, dinâmica, com um corpo técnico altamente qualificado, que utiliza um volume de recursos relativamente baixo frente à fundamental tarefa, para a qual foi criada, do planejamento energético do país, que envolverá investimentos da ordem de R\$ 800 bilhões nas próximas duas décadas, os quais serão decisivos para a sustentação do crescimento econômico do Brasil.

Frente ao trauma da crise de desabastecimento de energia em 2001, os esforços de planejamento na área foram contínuos desde 2003 na gestão da então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff. A criação da EPE, o PNE e o PDEE formam um *continuum*, posteriormente integrado nos esforços de planejamento do PAC. A importância da Petrobras no setor é outro fator impulsionador do planejamento, na medida em que o planejamento da empresa é um grande instrumento para o planejamento do setor.

Meio ambiente

Um exemplo da evolução recente do planejamento na área do meio ambiente no Brasil, com dimensões socioeconômicas e regionais, foi a elaboração do Plano Amazônia Sustentável (PAS). Lançado em maio de 2008, o PAS foi construído a partir de um “Termo de Cooperação” firmado em 2003 entre o presidente da República e os governadores dos estados da região. Com um diagnóstico abrangente, a partir de consultas públicas com mais de 5 mil representantes, ele detalha as diretrizes estratégicas para o cumprimento de compromissos com o desenvolvimento sustentado da região.⁴⁰

O Plano foi estruturado em cinco partes: *i)* diagnóstico; *ii)* objetivos; *iii)* diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira; *iv)* estratégias de implementação; e *v)* gestão do plano.

Parte-se de um diagnóstico dos aspectos físicos, demográficos e sociais da região, de sua infraestrutura, de sua economia e especificidades setoriais para chegar

40. Lançado em 8 de maio de 2008, o PAS foi assinado pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e mais nove governadores dos seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

ao diagnóstico sobre as áreas protegidas da Amazônia.⁴¹ De forma sintética, o objetivo principal do PAS é a “promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, mediante a implantação de um novo modelo pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infraestrutura, voltados para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas, e visando à elevação do nível de vida da população”. Adiante, são delineadas as diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, que englobam o ordenamento territorial e a gestão ambiental, a produção sustentável com inovação e competitividade (refere-se ao manejo floresta, ao turismo sustentável e ecoturismo, produção mineral e industrial etc.), a infraestrutura para o desenvolvimento sustentável e a inclusão social e cidadania.

Por fim, quanto às estratégias de implementação e gestão, reconhece-se no PAS a importância do crescimento dos investimentos e do PIB regional para qualquer estratégia de desenvolvimento, buscando incorporar ao crescimento questões-chave como distribuição de renda, sustentabilidade política e social e geração de emprego. O PAS também considera que o livre funcionamento das forças de mercado é incapaz de reverter tendências de concentração de renda, destruição ambiental e vulnerabilidade social, entre outras, e que, portanto, cabe essencialmente ao Estado induzir o crescimento econômico das regiões menos dinâmicas, em geral por meio de fomento às atividades econômicas motrizes.

De forma clara, as estratégias preconizadas pelo PAS ressaltam o papel do Estado, enfatizando, inclusive, a ampliação de sua presença na região em todos os níveis. Esta presença deve se fazer por meio de ações dos governos federal e estaduais destinadas a: *i)* garantir uma maior governabilidade sobre os movimentos de ocupação e transformação socioeconômica em determinadas áreas; *ii)* orientar o uso do território e de seus recursos; *iii)* induzir a ampliação e modernização da base produtiva; além de *iv)* assegurar adequada previsão de serviços públicos essenciais, como educação, segurança, saúde, habitação, assistência técnica, regularização fundiária e justiça. No documento, destaca-se ainda que esta maior presença do Estado deve ter na recente recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), assim como no seu fortalecimento institucional, um dos pilares do processo de construção de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. Isso passará também, como exposto no PAS, pela integração das políticas para a Amazônia, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

41. Conforme exposto no diagnóstico feito no PAS, até 1980, o desmatamento na região alcançava cerca de 300 mil km², o equivalente a 6% da área total. Nos últimos 27 anos, nada menos que 432 mil km² foram incorporados ao estoque desmatado, montante que ameaça seriamente um processo de desenvolvimento sustentável para a região. Em outras palavras: nos últimos 27 anos, desmatou-se mais do que nos cinco séculos anteriores.

Deve-se dizer que o PAS não é apresentado como um plano operacional, mas um plano estratégico contendo um elenco de diretrizes gerais e as estratégias recomendáveis para a sua implementação, devendo as ações específicas se materializar mediante planos operacionais sub-regionais, alguns inclusive já elaborados ou em processo de elaboração, como o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163 (Cuiabá-Santarém); o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. No PAS, buscou-se a integração da questão amazônica com as diretrizes gerais e ações estruturantes de desenvolvimento, constantes no PPA 2008-2011 e no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse sentido, as diretrizes estratégicas do PAS estabelecem a ampliação e melhoria da infraestrutura como um de seus pilares e condição para impulsionar o pleno desenvolvimento econômico e social da Amazônia, tendo necessariamente como pressuposto o planejamento estratégico das obras.

Políticas de desenvolvimento habitacional

Dois momentos são fundamentais para compreender a evolução do planejamento e ações na área habitacional entre 2003 e 2010: o ano de 2004, com a divulgação da Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004b), e o ano de 2009, com a implementação do programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV (BRASIL, 2009b).

A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, e da construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU (BRASIL, 2003d), passou-se a formular a Política Nacional de Habitação, integrada aos esforços de enfrentamento dos imensos desafios relativos ao acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança no Brasil.

O documento que sistematiza a Política Nacional de Habitação parte de um amplo diagnóstico sobre a questão habitacional no país. De forma direta, o documento indica que a necessidade quantitativa correspondia a 7,2 milhões de novas moradias em 2000, das quais 5,5 milhões estavam situadas nas áreas urbanas, e 1,7 milhão, nas áreas rurais, sendo que a necessidade maior de habitações concentrava-se nos estados do Sudeste (39,5%) e Nordeste (32,4%). Indica ainda que, em 2000, 88,2% do déficit habitacional urbano concentrava-se em famílias com renda de até cinco salários mínimos (SMs), ampliando-se nas faixas de renda de até dois SMs, para as quais seriam necessárias 4,2 milhões de novas moradias.

A qualidade do estoque de moradias existentes no país é outra dimensão da questão habitacional destacada. Carências de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos são problemas correntes. Todavia, a ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental é vista como o maior problema, atingindo 10,2 milhões de moradias. Ou seja, 32,1% do total dos domicílios urbanos do país tinham, no início dos anos 2000, pelo menos uma

carência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica). Destes domicílios carentes, 60,3% correspondiam a famílias nas faixas de renda de até três SMs, e 43% localizavam-se na região Nordeste.

Partindo deste diagnóstico, a Política Nacional de Habitação foi elaborada visando promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, desse modo, para a inclusão social. Assim, a política tem como componentes principais a integração urbana de assentamentos precários, urbanização, regularização fundiária, provisão de habitação e integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

Um elemento básico dessa política é a implementação de instrumentos como os planos diretores municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda à terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional.

A implementação da Política Nacional de Habitação foi prevista para ser progressiva, prevendo a criação de instrumentos, tais como o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação.

No período do PPA 2008-2011, o governo brasileiro lançou o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Além de ser a maior iniciativa na área habitacional desde o colapso da política implementada no regime militar, o MCMV acaba por se caracterizar também como um espaço integrado de planejamento.

A habitação já é, por si, um eixo de ações diversas no que se refere ao planejamento urbano, saneamento ambiental, saúde, educação, investimentos intensivos em mão de obra, entre outros.

De forma geral, o MCMV parte do detalhado diagnóstico da Política Nacional de Habitação, na qual está indicado que 90,9% do déficit habitacional de 7,2 milhões de moradias concentram-se em famílias com renda de até três SMs. A previsão do programa é reduzir em 14% o déficit habitacional, dirigindo 40% das unidades para estas famílias mais pobres. Com efeito, o MCMV procura reduzir os custos de registro de imóveis para todos os contratos, os custos de incorporação para o empreendedor e os prazos de licenciamento ambiental, além de facilitar sobremaneira a regularização fundiária. Ainda, o programa incorpora o financiamento de sistema de aquecimento solar térmico, importante para a questão ambiental, para a indústria nacional, para a inovação, assim como para a redução dos gastos com energia elétrica das famílias, gastos estes mais relevantes, proporcionalmente, para as famílias mais pobres.

Concebido como instrumento de implementação da Política Nacional de Habitação, o MCMV tem por objetivo a construção de 1 milhão de moradias com recursos estimados em R\$ 34 bilhões, permitindo o acesso das famílias de

baixa renda à casa própria e a geração de emprego e renda pelo aumento dos investimentos em construção civil e infraestrutura.

Subsidiado com recursos da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o MCMV tem como público-alvo famílias com renda de até dez SMs, garantindo subsídio integral com isenção do seguro para aquelas famílias com renda de até três SMs e subsídio parcial com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor⁴² para famílias com renda entre três e seis SMs mínimos e para aquelas com renda entre seis e dez SMs. Neste sentido, o MCMV foi estruturado com o objetivo de compatibilizar a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento das famílias num cenário de crescimento do emprego e da renda. Por isso, o pagamento da primeira parcela do financiamento é previsto para ocorrer apenas na entrega do imóvel. A entrada é opcional, e o comprometimento da renda não pode superar os 20%, além da desoneração fiscal, das garantias do Fundo Garantidor e do barateamento do seguro.

O grande braço operacional do programa é a Caixa Econômica Federal (CEF), com larga tradição na área habitacional e grande capilaridade nas diversas regiões do país. Estados e municípios podem aderir ao programa, mediante termo de adesão firmado com a CEF. A relação entre as três esferas de governo é peça-chave do programa, na medida em que o seu andamento depende sobremaneira dos governos subnacionais, particularmente das prefeituras.

Apesar da fragilidade do Ministério das Cidades na estrutura de governo, a elaboração da Política Nacional de Habitação é um importante marco da retomada do planejamento no país na questão habitacional. Desde o colapso da política habitacional do regime militar nos anos 1980, viu-se um hiato de duas décadas nesta área no Brasil. A Política Nacional de Habitação não somente trouxe de volta o tema, mas também, partindo de um diagnóstico amplo, recolocou questões centrais como os subsídios de moradias para famílias de baixa renda e o combate à especulação imobiliária. É um documento de planejamento com um excelente diagnóstico, que exalta princípios norteadores da política habitacional. A fragilidade da concretização do plano fica evidente no próprio cronograma de implementação, mais direcionado aos marcos legais que a objetivos concretos.

A política habitacional, entre 2003 e 2007, pareceu pouco efetiva no que se refere ao enfrentamento de um problema de tal magnitude diagnosticado na própria Política Nacional de Habitação. Entre outras questões, dados do Ministério das Cidades indicam que o déficit habitacional no Brasil aumentou de 7,2 milhões

42. O Fundo Garantidor, formado com recursos da União da ordem de R\$ 1 bilhão e com a contribuição 0,5% de cada financiamento, é um instrumento de garantia de refinanciamento das prestações ao longo do contrato, a partir do pagamento da sexta parcela, em caso de perda da renda. Sempre com a comprovação de perda de renda, para famílias com renda entre três e cinco SMs, garantem-se 36 prestações; para famílias com renda entre seis e oito SMs, 24 prestações; e para famílias com renda entre nove e dez SMs, 12 prestações.

para 7,9 milhões de moradias entre 2000 e 2005. Um dos principais desafios para a implementação da política era a focalização na população favelada, especialmente nas áreas metropolitanas, que abrigam 89% desta população.

Então, qual foi a grande mudança, a partir de 2007, no planejamento e nas ações da política habitacional? Procurou-se avançar de forma mais pragmática. Em meio ao processo de retomada do crescimento econômico e da implementação do PAC, a questão habitacional foi sendo incorporada em seu ponto nevrálgico: viabilizar moradias para a população de baixa renda destinando grande volume de recursos.

Dos R\$ 503,9 bilhões previstos no PAC, R\$ 170,8 bilhões foram destinados para a infraestrutura social e urbana, sendo R\$ 106,3 para habitação. A distribuição dos recursos previstos para o Programa Prioritário de Investimento (PPI) foi definida de forma conjunta com representantes dos governos dos 26 estados, do Distrito Federal e de 184 municípios, em reuniões realizadas com objetivo de definir as prioridades de atendimento. Foram eleitas para atendimento 12 regiões metropolitanas, as capitais e os municípios com mais de 150 mil habitantes, que concentram grande parte da população de baixa renda sem moradia. Nesse sentido, a urbanização de favelas tornou-se o eixo fundamental de ação.

O maior pragmatismo pode ser visto nas diretrizes gerais para seleção dos projetos do PAC para urbanização de favelas. As diretrizes se voltam para projetos de grande porte com impacto na articulação e integração do território; recuperação ambiental; eliminação de gargalos da infraestrutura logística (ocupações em áreas de aeroportos, portos e ferrovias); prevenção e mitigação do impacto de grandes instalações de infraestrutura nacional; complementação de obras já iniciadas. Após dois meses de reuniões, foram selecionadas 192 propostas, beneficiando 157 municípios, num total de investimento, para os próximos anos, em urbanização de favelas da ordem de R\$ 8,3 bilhões em recursos não onerosos e R\$ 2,8 bilhões para financiamento, num total de R\$ 11,1 bilhões. Além disso, foram garantidos R\$ 4 bilhões para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) até 2010. A partir de 2008, foi previsto o repasse de recursos do fundo a entidades privadas sem fins lucrativos, como associações e cooperativas.⁴³

Com o lançamento do PAC 2, no início de 2010, a centralidade da questão habitacional no planejamento governamental parece ter sido consolidada. O PAC 2 foi concebido com o objetivo de impulsionar os investimentos no país. Com investimentos divididos entre 2011 e 2014 e pós-2014,⁴⁴ somando R\$ 1,59 trilhão, também fundamentalmente voltados para a infraestrutura, os projetos do PAC 2 foram divididos em seis grandes eixos, dos quais quatro estão diretamente ligados

43. Para estas e outras informações, consultar o *site* do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br).

44. A maior parte dos investimentos (R\$ 958,9 bilhões) foi previsto para ocorrer até 2014.

à questão urbana e habitacional: PAC Cidade Melhor, PAC Comunidade Cidadã, PAC Água e Luz para Todos e PAC Minha Casa, Minha Vida.⁴⁵

A concentração dos recursos previstos no PAC 2 é grande. Do total de investimentos previstos, R\$ 1,092 trilhão (68,6%) foi alocado em projetos de energia. Todavia, merece destaque que a segunda maior rubrica de gastos é a habitação, com R\$ 278,2 bilhões (17,4%), dirigidos em grande medida ao programa Minha Casa, Minha Vida.

Dessa maneira, a política habitacional avançou, entre 2008 e 2010, do ponto de vista do volume de recursos destinados e do planejamento da política pública voltado para o centro do problema habitacional no país – a população de baixa renda – e articulou-se com um esforço maior de planejamento das ações de Estado no período recente – o PAC. O programa Minha Casa, Minha Vida parece representar bem esta inflexão na política habitacional nos últimos três anos.

Políticas de desenvolvimento social

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos em 2000 e abraçados por 198 nações, têm sido uma referência para o planejamento e as ações na área do desenvolvimento social no Brasil. Por sua importância, mesmo não sendo um documento de planejamento propriamente dito, parece oportuno fazer uma exposição sintética de suas grandes linhas para que, em seguida, possa se analisar a Agenda Social, criada em 2008 e muito inspirada nos ODM.

Oito metas foram estabelecidas em 2000 para serem atingidas até 2015:

- erradicar a pobreza extrema;
- universalizar a educação primária;
- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- reduzir a mortalidade na infância;
- melhorar a saúde materna;
- combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
- garantir a sustentabilidade ambiental; e
- estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Destacaram-se algumas delas para sintetizar a evolução e a situação atual quanto ao cumprimento dos ODM no Brasil.

A erradicação da pobreza extrema e da fome no mundo é o primeiro e principal objetivo. Duas metas foram estabelecidas para tal objetivo: reduzir pela metade

45. Além desses, o PAC 2 conta com o PAC Transporte e o PAC Energia.

a pobreza extrema na população mundial em relação ao nível de 1990 e reduzir pela metade o número de pessoas que passam fome. Tais metas são mundiais. No Brasil, estabeleceu-se reduzir, até 2015, a pobreza extrema a um quarto do nível de 1990. Dados oficiais indicam que tal redução foi obtida em 2007 e superada em 2008, chegando em 2010 a um quinto da pobreza extrema de 1990 (IPEA, 2010b). No caso da redução da fome, o indicador fundamental é a porcentagem de crianças na faixa de 0 a 4 anos com peso abaixo do esperado para a idade, tendo por referência as curvas de crescimento de crianças saudáveis e bem alimentadas da Organização Mundial da Saúde (OMS), divulgadas em 2006. Entre 1996 e 2006, o Brasil reduziu esta porcentagem de 4,2% para 1,8%, também superando a meta estabelecida para 2015 de forma antecipada.

A universalização da educação primária foi praticamente concluída no Brasil. Por isso, a meta estabelecida no caso brasileiro é assegurar a conclusão do ensino fundamental para todos os jovens brasileiros, reduzindo a distorção entre idade e série e ampliando a qualidade do ensino oferecido. Além disso, pretende-se reduzir as desigualdades de gênero e raça/cor na estrutura. De fato, o crescimento dos concluintes é acentuado entre 1992 e 2008. Todavia, entre as pessoas de 11 e 12 anos, o índice de conclusão da quarta série caiu de 56,7% para 50,9%, e de 75,2% para 72,3%, respectivamente, entre 2005 e 2008. No mesmo período, subiu de 68,4% para 75,2% o número de pessoas de 18 anos concluintes da oitava série do ensino fundamental. Além desta questão, as avaliações da qualidade do ensino realizadas pelo governo e pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Program for International Student Assessment – Pisa), da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), recorrentemente colocam o Brasil em péssima situação na comparação internacional.

Alguns dos ODM estão diretamente ligados às políticas de saúde no país e, portanto, à efetividade da estrutura criada a partir da Constituição de 1988, particularmente do Sistema Único de Saúde (SUS).

A mortalidade na infância (crianças menores de 5 anos) caiu 58% no Brasil entre 1990 e 2010, sendo atualmente de 22,8 óbitos por mil nascidos vivos. Mantidas as tendências atuais, a meta vinculada aos ODM, de 17,9 óbitos por mil nascidos vivos para 2015, deve ser alcançada. A tendência de queda vem sendo determinada pela redução das mortes por doenças infecciosas e afecções perinatais. A amplitude e capilaridade do SUS, o Programa Nacional de Imunizações e a Estratégia de Saúde da Família têm sido fundamentais para tais resultados.

A mortalidade materna também diminuiu acentuadamente no período de 1990 a 2010: caiu quase pela metade, de 140 para 75 mortes por 100 mil nascidos vivos. Avanços no SUS relativos ao acesso ao parto foram determinantes para a redução de mortes por causas obstétricas diretas, razão pela qual, fundamentalmente,

reduziu-se a mortalidade materna. De toda a forma, a meta é reduzir em três quartos a razão de mortalidade materna em 2015, tendo como base o ano de 1990. Para isso, outra meta estabelecida é a universalização da cobertura por ações de saúde sexual e reprodutiva até 2015, assim como deter o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero.

Os avanços na área de saúde no Brasil têm no combate à AIDS talvez o seu resultado mais reconhecido internacionalmente. As taxas de incidência, crescentes até 2000, foram estabilizadas em torno de 17,9 casos para cada cem mil habitantes. Não somente a taxa de incidência foi estabilizada, em larga medida pela eficácia de programas em massa de esclarecimento e fornecimento de meios para evitar o contágio (distribuição de preservativos, testes realizados no pré-natal), mas a sobrevivência dos pacientes com HIV/AIDS aumentou sobremaneira, passando de cinco meses, no final da década de 1980, para 58 meses, em 1996, e para 108 meses (nove anos) em 2008. A universalização do acesso à terapia antirretroviral (TARV) pelo SUS, implantada em 1996, foi determinante para que a sobrevivência aumentasse com melhoria significativa das condições de saúde do infectado.

Em *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento* (IPEA, 2010b), observa-se que o crescimento econômico a partir de 2003 foi o principal fator para que o Brasil alcançasse a meta nacional de redução da pobreza extrema de forma antecipada. Não obstante, a ampla estrutura da política social desenhada a partir da Constituição de 1988 é vista como decisiva para o cumprimento dos ODM no Brasil. No período recente, a Previdência Social, a expansão dos programas de transferência de renda, tanto aqueles conformados na CF/1988, como o Bolsa Família, associados aos aumentos reais da renda dos mais pobres – com destaque para o papel do salário mínimo – e programas de grande capilaridade, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foram decisivos para o cumprimento do primeiro e mais importante ODM. Ademais, apesar das dificuldades, tem-se mostrado fundamental para o cumprimento dos ODM contar com um sistema universal de saúde, particularmente num país como o Brasil, heterogêneo, com um histórico de carências sociais múltiplas. Nesses termos, na introdução do referido relatório, Marie Pierre Poirier, coordenadora-residente interina do Sistema da ONU no Brasil, afirma que “a forte expansão do SUS, através do acesso à Atenção Primária em Saúde, serviu de plataforma para a aceleração de ações orientadas a vários dos ODM” (IPEA, 2010b, p. 11).

Nesse mesmo relatório, em sua primeira parte, afirma-se que as políticas sociais no Brasil são inseparáveis dos ODM e que, nesse sentido, uma agenda social foi construída progressivamente desde 2003, consolidada num documento de planejamento para a integração das políticas sociais pela Casa Civil da Presidência da República em 2008, sob forte influência das diretrizes e metas dos ODM.

A Agenda Social de 2008 (BRASIL, 2008c), que englobou recursos da ordem de R\$ 82,8 bilhões, busca integrar programas sociais em torno da redução das desigualdades; juventude; direitos de cidadania; cultura; educação; saúde; e segurança. Onze eixos formam a Agenda Social: criança e adolescente; cultura; juventude; mulheres; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); pessoas com deficiência; povos indígenas; Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); quilombolas; redução da desigualdade social; e registro civil.

O eixo fundamental da Agenda Social – a redução da desigualdade social – abriga programas do porte do Bolsa Família e outras iniciativas de combate à pobreza. Isto pode ser visto pela própria distribuição dos gastos previstos na agenda, uma vez que 56,5% dos recursos foram abrigados neste eixo. A educação é outro eixo de destaque na agenda. Com as iniciativas no âmbito do PDE, 27,4% dos recursos previstos foram alocados neste eixo.

Outros eixos abrigam importantes iniciativas. É o caso do Pronasci, desenvolvido pelo Ministério da Justiça, que busca articular políticas de segurança com ações sociais. Entre os principais eixos do Pronasci destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial; e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência.⁴⁶

Na cultura, alguns dos objetivos são estruturar 20 mil Pontos de Cultura até 2010; incentivar o uso de TVs e rádios públicas como meio de acesso à cultura; implantar 613 bibliotecas públicas e modernizar outras 4.500; editar e distribuir 200 títulos, em tiragens populares e de bolso, num total de 9 milhões de livros a preços populares; qualificar espaços comunitários e culturais de multiuso nas periferias, áreas degradadas e centros históricos; e estabelecer o vale-cultura, a fim de estimular o consumo de bens e serviços para 3 milhões de trabalhadores. Quanto ao registro civil, objetiva-se garantir acesso para a população de baixa renda a todos os documentos básicos de cidadania (certidão de nascimento, RG, CPF) por intermédio da mobilização de vários ministérios e instrumentos da estrutura de Estado.

A Agenda Social pode ser caracterizada como um esforço de planejamento integrado, cujo objetivo não é a criação de novos programas ou ações, mas a constituição de um espaço de integração das políticas sociais a partir do centro do governo, a Casa Civil da Presidência da República.

Conforme inscrito no PPA 2008-2011, os componentes prioritários ao processo de desenvolvimento do país e ao seu planejamento incluem os investimentos em infraestrutura por meio dos PACs, a integração das políticas sociais pela Agenda Social e o novo modelo de desenvolvimento da educação inscrito no PDE.

46. Ressalte-se que uma das linhas do Pronasci é o financiamento de habitações para os policiais, integrando-o ao programa Minha Casa, Minha Vida.

Em virtude de a educação ocupar espaço de destaque no PPA 2008-2011, sendo um eixo de destaque na Agenda Social, e devido às dificuldades de se alcançarem as metas estabelecidas nos ODM, é adequado traçar as linhas gerais da principal iniciativa de planejamento na área de educação: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007.

Entre as razões e princípios do PDE está a promoção da educação formal pública, no sentido de favorecer a socialização e a formação de indivíduos autônomos integrados à sociedade moderna. Nas palavras do ministro da Educação, Fernando Haddad, “uma educação que promova a individuação e a socialização voltada para a autonomia” (BRASIL, 2007b, p. 7).

O PDE é um passo em direção à construção de uma resposta institucional amparada nessa concepção de educação. Como programa executivo, um plano de ação foi concebido em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. O plano engloba mais de 40 programas que o traduzem de forma concreta.

No caso da educação básica, as linhas de ação incluem a formação de professores e o estabelecimento de um piso salarial nacional; o financiamento, particularmente com a estruturação e avanço do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), que, ao substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criou um único fundo público para toda a educação básica; o aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação, com a criação do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB); e o “plano de metas”, voltado para o planejamento e gestão educacional.

Para a educação superior, o planejamento estabelecido engloba a reestruturação e expansão das universidades federais, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); assim como a democratização do acesso, por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies); e o aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação, com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). No que se refere à educação profissional e tecnológica, o passo fundamental é a criação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs), buscando-se um ensino técnico de elevado nível a partir da combinação do ensino das ciências naturais, das humanidades (inclusive filosofia) e a educação profissional e tecnológica. Também inclui iniciativas quanto à normatização do estágio, tratado como um ato educativo e não de precarização das relações de trabalho, além de iniciativas de profissionalização de jovens e adultos em programas como

o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). A partir de duras críticas aos programas brasileiros de alfabetização por sua baixa efetividade, estruturou-se a educação de jovens e adultos (EJA), contemplando-a no FUNDEB.

No PDE é feita a defesa radical da ampliação dos investimentos em educação no país. Mesmo frente às críticas existentes de que já se gasta recursos num montante próximo ao dos países desenvolvidos (4% do PIB), a renda *per capita* relativamente baixa e a elevada “dívida educacional” impõem a necessidade de ampliação dos recursos numa estrutura reformulada nos moldes propostos. Ademais, conforme afirmação do ministro Haddad,

o PDE pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação (...). Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007b, p. 6).

De forma ampla, observando-se o período 2000-2010 em relação ao planejamento voltado para a área social, grandes diretrizes foram estabelecidas nos ODM. O plano de governo do candidato a presidente da República em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, inspirador do PPA 2004-2007 e do PPA 2008-2011, agrega-se como espaço para o estabelecimento destas grandes diretrizes. Ao mesmo tempo, observa-se a proliferação de planos, programas e ações ao longo do período em vários setores da área social, caminhando de um planejamento mais abstrato para iniciativas com um grau de concretude maior, como são o PDE, o programa Minha Casa Minha Vida e o Bolsa Família.

Todavia, a proliferação de iniciativas em atenção às diretrizes gerais estabelecidas desde 2000 e, de forma mais ampla, desde a Constituição de 1988, mereceu atenção especial do centro estratégico e político do governo Lula, a Casa Civil da Presidência da República, por meio da Agenda Social. Criada pela necessidade do planejamento integrado da política social, a Agenda Social representou também um movimento de centralização do planejamento na área social no coração do governo, como forma de conferir centralidade e, ao mesmo tempo, definir prioridades a esta macroárea de atuação do Estado brasileiro.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO: PRINCIPAIS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL EM PERÍODO RECENTE (2003-2010) – BREVE AVALIAÇÃO CRÍTICA

São evidentes as dificuldades da realização de um trabalho como este. Partir de um quadro geral do planejamento no Brasil ao longo do século XX e, em seguida, traçar um panorama dos documentos produzidos pelo governo brasileiro sobre planejamento entre 2003 e 2010 obriga a estilizar fatos e processos complexos e, ainda, a selecionar alguns documentos em diferentes áreas e excluir a maioria. Além disso, o período foi marcado por grande heterogeneidade no que se refere ao planejamento e às condições gerais da economia brasileira. A arbitrária seleção dos documentos procurou dar conta da diversidade de iniciativas de planejamento em diferentes áreas de governo e ao longo de todo o período. Para tanto, procurou analisar os documentos em suas “linhas de força”, na crença de que esta estratégia metodológica possa ajudar na compreensão da evolução do planejamento no Brasil em seu conjunto entre 2003 e 2010.

De forma geral, pode-se afirmar que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 têm um caráter mais genérico, de diagnóstico, com um grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Este PPA, construído a partir do programa de governo vencedor nas eleições presidenciais de 2002, com grande abrangência de temas e questões, traz uma boa caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000. Ao fazê-lo, num momento de grandes incertezas políticas, tem o mérito de sugerir uma estratégia de desenvolvimento associando crescimento com redistribuição de renda.

Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2008-2011, incluindo o próprio PPA, são visivelmente elaborados com um grau de concretude maior, um pragmatismo declarado, que busca responder, em geral, a demandas e elaborações de setores ou de grandes empresas estatais. A análise dos planos e programas em várias áreas revela tal evolução entre o primeiro e o segundo períodos.

Tomando como exemplo o setor produtivo industrial, o perfil mais genérico da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2003, deu lugar ao declarado “pragmatismo” da Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento, de 2008, explicitando as diferenças entre o ambiente do PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011. Não obstante, a evolução do planejamento do desenvolvimento tecnológico e produtivo, entre 2003 e 2010, talvez seja aquela que melhor explicita as contradições entre o planejamento e a política econômica.

De fato, a política econômica não acompanhou a evolução do caráter mais pragmático da política de desenvolvimento produtivo. O planejamento que caminhou para o “pragmatismo”, com papel de destaque para o BNDES, conviveu com uma política econômica extremamente prejudicial aos objetivos de

desenvolvimento da estrutura produtiva e tecnológica nacional. Não obstante, juros e câmbio desconectados dos esforços de planejamento do desenvolvimento não foram capazes de frear o crescimento no período 2003-2010, apoiado primeiro em taxas inauditas de crescimento do comércio internacional – particularmente das *commodities* – e depois no mercado interno, pelo consumo assentado na expansão da renda e do crédito.

Todavia, trata-se de um crescimento com limitado conteúdo de progresso tecnológico e produtivo num período de intensa transformação da base técnica e com um ponto de partida ruim, tendo em vista as heranças da industrialização, da crise nos anos 1980 e dos efeitos deletérios das políticas liberais dos anos 1990 sobre a estrutura produtiva nacional. Na verdade, sem contar com uma política econômica favorável aos investimentos, ao desenvolvimento produtivo e à inovação, com uma robusta política industrial integrada – incluindo a defesa de certos setores industriais –, além de outras “externalidades benignas”, como afirma o professor Luciano Coutinho, o país terá grandes dificuldades num cenário internacional de crise econômica e exacerbação crescente da concorrência.

Se no setor produtivo industrial, o perfil mais genérico da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior deu lugar ao “pragmatismo” da Política de Desenvolvimento Produtivo, no caso da Habitação, o caráter diagnóstico do Plano Nacional de Habitação, de 2004, deu lugar a ações concretas do Programa Minha Casa Minha Vida, de 2009. O núcleo de tal mudança a partir de 2007, em meio ao processo de retomada do crescimento econômico e à implementação do PAC, foi a centralidade dada ao ponto nevrálgico da questão habitacional no Brasil desde os primórdios da industrialização: viabilizar moradias para a população de baixa renda destinando grande volume de recursos. Como tratado anteriormente, dos R\$ 503,9 bilhões previstos no PAC, R\$ 170,8 bilhões foram destinados para a infraestrutura social e urbana, sendo, desse total, R\$ 106,3 bilhões para habitação. Foram eleitas para atendimento prioritário 12 regiões metropolitanas, as capitais e os municípios com mais de 150 mil habitantes, que concentram grande parte da população de baixa renda sem moradia no Brasil.

Dessa maneira, a política habitacional avançou entre 2008 e 2010 do ponto de vista do volume de recursos destinados, do planejamento da política pública voltado para o centro do problema habitacional no país – a população de baixa renda –, e mais, articulou-se com o maior esforço concreto de planejamento do desenvolvimento do país no período recente: o PAC. O Programa Minha Casa, Minha Vida parece representar bem essa inflexão na política habitacional nos últimos três anos.

Em outra linha, um dos setores em que o planejamento se apresenta de forma mais completa no Brasil é o setor de energia. O Plano Decenal de Expansão de Energia 2008-2017 (PDEE), elaborado pelo Ministério de Minas e Energia (MME)

e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), é uma demonstração dos esforços de planejamento em uma área extremamente importante para o desenvolvimento do país. Na verdade, trata-se de uma área com grande tradição de planejamento que remonta aos Planos Decenais.

Observando especificamente a evolução do planejamento na área de energia no Brasil entre 2003 e 2010, é possível perceber os efeitos da crise de desabastecimento de energia em 2001. Os esforços de planejamento na área foram contínuos desde 2003, de modo que a criação da EPE, o PNE e o PDEE formam um *continuum*, posteriormente integrado aos esforços de planejamento do PAC. A importância da Petrobras no setor é outro fator impulsionador do planejamento, na medida em que a presença desta empresa, devido a seu porte e tradição, é um grande instrumento para o planejamento do setor. Como tratado anteriormente, deve-se destacar a importância da presença de um órgão de planejamento setorial como a EPE, empresa pública criada em 2004, que conta com dotação orçamentária própria, estrutura dinâmica e corpo técnico altamente qualificado, que utiliza um volume de recursos relativamente baixo frente à fundamental tarefa do planejamento energético do país. Em torno do trabalho da EPE, investimentos decisivos para a sustentação do crescimento da ordem de R\$ 800 bilhões serão realizados nas próximas duas décadas.

Como na energia, a Defesa nacional é uma área marcada por certa continuidade. No caso dos dois principais documentos de planejamento da área de Defesa nacional elaborados entre 2003 e 2010 – a Política de Defesa Nacional (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008) –, pode-se dizer que é marcante a continuidade dos temas e dos pilares estruturantes. Não se trata de uma continuidade somente de princípios gerais de afirmação da soberania nacional, como seria previsível, mas do estabelecimento de vínculos entre o setor Defesa e políticas de desenvolvimento nacional. Destacam-se as complementaridades e sinergias, apontadas nos dois documentos, entre os esforços de reestruturação do aparato de defesa e o desenvolvimento da própria política industrial no país. Assim, é importante destacar que a Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, foi elaborada em um momento em que a prosperidade econômica e os esforços de planejamento da política industrial eram mais concretos com a PDP.

Em relação ao planejamento voltado para a área social no período 2003-2010, grandes diretrizes foram estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no início da década. Materializados por meio de ações do PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011, os ODM agregam-se como espaços para o estabelecimento de grandes diretrizes para a área social. Ao mesmo tempo, observa-se a proliferação de planos, programas e ações ao longo do período em vários setores da área social, caminhando de um planejamento mais abstrato, para iniciativas com um grau de concretude maior, como o PDE, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Bolsa Família. Criada pela necessidade

de coordenação integrada da política social, a Agenda Social, elaborada no segundo mandato do presidente Lula, pode ser caracterizada como um esforço de planejamento cujo objetivo não foi a criação de novos programas ou ações, mas a constituição de um espaço de articulação e integração institucional das políticas sociais a partir da Casa Civil.

Por fim, no que se refere aos PACs, em primeiro lugar, deve-se dizer que se trata das peças fundamentais do planejamento estatal no período de vigência do PPA 2008-2011. São programas que abrigam novas ações de governo e organizam políticas já existentes sob um comando central ligado à Casa Civil da Presidência da República. Importante notar que, ao contrário dos exemplos anteriores, onde se observam mudanças em cada uma das áreas entre o primeiro e o segundo mandato do presidente Lula, os dois PACs foram elaborados sob o espírito do segundo período, no curso de um maior pragmatismo. Cabe destacar que foram elaborados em condições distintas: o PAC 1, em 2007, veio para acelerar o crescimento de uma economia que vinha em expansão; o PAC 2, em 2010, foi elaborado sob os efeitos da crise internacional, integrando um leque mais amplo de políticas de recuperação econômica.

Em condições distintas, em segundo lugar, ambos recolocam a centralidade do Estado para o desenvolvimento e seu planejamento. Em terceiro lugar, o legado fundamental deixado pelo PAC 1 foi colocar a questão dos investimentos na ordem do dia, com papel central do BNDES. O PAC 2 reforça a centralidade dos investimentos em infraestrutura, já presente no PAC 1, com uma importância ainda maior da Petrobras, tendo em vista a dimensão dos investimentos no pré-sal. Por fim, deve-se destacar que o PAC 2 integra um conjunto de investimentos planejados nas áreas sociais não presentes no primeiro programa, visível nos seis eixos de ação do programa: PAC Cidade Melhor, PAC Comunidade Cidadã, PAC Minha Casa Minha Vida, PAC Água e Luz para Todos, PAC Transportes e PAC Energia. Trata-se de um avanço em termos do enfrentamento de graves problemas diretamente relacionados à questão social no Brasil.

Tudo isto posto, impõe-se, doravante, questionar as razões relativas às peculiaridades do primeiro e segundo períodos que se manifestam nas diferentes áreas analisadas.

Para iniciar, parece acertado concluir que os documentos de planejamento do primeiro período estiveram profundamente condicionados pelos efeitos da estagnação que perdurou por mais de 20 anos na economia brasileira. Na realidade, a experiência de décadas de estagnação econômica gerou para o país a falta de demanda por ações mais amplas de planejamento, sem que isto tivesse, de certo modo, drásticos impactos. Neste período, o Estado tinha sua capacidade de gasto limitada pelos efeitos do baixo crescimento econômico sobre sua base de financiamento.

A nova dinâmica da economia brasileira a partir de 2004, com a retomada do crescimento, impulsionou maiores esforços de planejamento a partir de 2007-

2008. Sem ignorar as condicionalidades políticas dos rumos nacionais no período recente, com o crescimento econômico retomado a partir de determinações alheias ao planejamento governamental, impôs-se a necessidade de que este avançasse de forma mais concreta, e surgiram condições para este avanço. A análise dos documentos mostra que, de fato, o planejamento avançou no Brasil nos marcos do PPA 2008-2011. O desafio que se coloca, então, é interpretar a forma como isto ocorreu. A hipótese construída a partir das análises dos documentos é que o planejamento avançou, fundamentalmente, por amplos setores da ação estatal e pelo curso dos investimentos.

Tal hipótese implica compreender que a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008, e não o contrário. Vale dizer: *não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que impulsionou o planejamento* dos setores e das decisões de investimento. Não se trata de minimizar os esforços do governo brasileiro expostos em cada documento desde 2003, mas, apenas, traçar criticamente um panorama da evolução do planejamento no período sob análise, apontando questões que deverão ser examinadas com cuidado no futuro próximo.

Pode-se dizer que este movimento aconteceu em mão dupla. Primeiramente, em quase todos os casos analisados, percebe-se uma tentativa das iniciativas setoriais de planejamento de romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais os contidos no PPA. Em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa do planejamento setorial em romper com a precedência e a primazia do orçamento (vale dizer, com o conceito de poupança prévia) sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e mais forte.

Nesse sentido, considera-se que a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008, e não o contrário. Deve-se notar também que, uma vez acionados os instrumentos de planejamento num quadro de crescimento, este movimento foi se acentuando no biênio 2009-2010, mesmo sob o efeito da crise internacional. Em várias dimensões, a resposta à crise foi dada pelo país com forte ação estatal, contando com iniciativas deflagradas anteriormente. Isto pode ser visto na determinação do BNDES de sustentar todos os financiamentos anteriormente contratados ou, ainda, na manutenção dos gastos públicos para os investimentos do PAC, sob determinação decidida do próprio presidente da República à época.

Como consequência, pode-se afirmar que a importância recente das iniciativas de planejamento aqui sintetizadas, vindo concretamente dos setores e buscando destravar constrangimentos econômico-financeiros de grande porte, impôs a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de coordenação setorial.

Cabe dizer também que, se o investimento acabou conformando uma estratégia de planejamento, tornava-se absolutamente necessária a coordenação dos núcleos fundamentais do investimento, como a Petrobras, os grandes bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), além dos fundos de pensão, tendo em vista a enorme concentração das decisões de investimento e da oferta de crédito em circuitos internos ao próprio Estado.

Nota-se que, atualmente, entre as principais ações de estímulo ao investimento estão o PAC, com os investimentos em infraestrutura, o programa Minha Casa, Minha Vida, com os investimentos em habitação, e o Programa do BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES – PSI), com investimentos em bens de capital e inovação. Devido à mobilização destes e de outros instrumentos, a participação do investimento total no PIB subiu de 16,4%, em 2006, para 18,7%, em 2008, e a participação do investimento público no PIB (OGU e estatais) passou de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, em meio à retomada do planejamento da infraestrutura e de investimentos paralisados. Mesmo assim, a maior taxa de investimento entre 2003 e 2010, obtida em 2008 (18,7% do PIB), é praticamente a mesma de 1995, claramente insuficiente diante das necessidades do país.

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

Em primeiro lugar, os esforços de planejamento e da promoção de novos investimentos conviveram ao longo de todo o período 2003-2010 com o conservadorismo da política econômica, caracterizado pela tríade juros altos, câmbio valorizado e política fiscal de ajustamento. A política econômica mostrou-se recorrentemente contrária aos objetivos do planejamento para o crescimento entre 2003 e 2010. São três os focos da contradição entre a política econômica e o planejamento para o crescimento: as dificuldades de elevação das taxas de investimentos (pública e privada), fundamentais para a sustentação do crescimento no longo prazo; os problemas nas contas externas, resolvidos pela conjuntura externa favorável ao balanço de pagamentos do Brasil, mas estruturalmente presentes; e as dificuldades de promover maior robustez e dinâmica à estrutura produtiva nacional.

Verifica-se um conservadorismo mais acentuado no primeiro período, até 2007. A partir de então, apesar do padrão de política econômica, obtiveram-se taxas de crescimento que minimizaram os efeitos deletérios desta política sobre a economia. Um exemplo disto é a política fiscal. Embora mantidas as metas de superávits primários – que foram reduzidas apenas no auge da crise internacional em 2009 –, foi possível a expansão dos gastos públicos apoiada no forte crescimento das receitas. Em outras palavras: gastou-se mais, mantendo-se os pressupostos anteriores quanto ao permanente ajuste fiscal. Com efeito, o câmbio valorizado

em grande parte do período, contrário aos objetivos de planejamento traçados, por exemplo, pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), impôs pesados custos para a estrutura produtiva nacional, mas não impediu o crescimento do emprego e da renda. Também os juros sempre altos, extremamente danosos ao investimento, não foram capazes de frear o crescimento, principalmente do consumo.

O segundo problema diz respeito a uma questão estrutural de grande profundidade: as fragilidades das estruturas internas de financiamento de longo prazo, que, pelas peculiaridades históricas do desenvolvimento brasileiro, estão fundamentalmente centradas no Estado. No período recente, observou-se um enorme esforço dos bancos públicos para garantir crédito aos grandes projetos de interesse nacional, destinados ao desenvolvimento produtivo e social.

A ação do BNDES, contando com significativa ampliação de seu *funding*, tem se mostrado fundamental para o financiamento de grandes projetos em longo prazo, assim como o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal em relação ao financiamento habitacional, particularmente no que se refere ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Estes são importantes exemplos deste esforço. Mesmo assim, as fragilidades estruturais relativas ao financiamento de longo prazo permaneceram nesse período de crescimento e, de forma geral, não foram objeto de análise, crítica ou proposições nos documentos analisados. Seguramente, enfrentar tal questão parece algo essencial nos próximos anos no Brasil.

Em terceiro lugar, as dificuldades de efetivação do gasto público mitigam profundamente as possibilidades de expansão dos investimentos. Além dos problemas relativos à política econômica e aqueles decorrentes das fragilidades das estruturas de financiamento, depois de mais de 20 anos sem grandes investimentos, ficou notória a dificuldade de execução do planejamento por parte de um setor público que sofreu sobremaneira com a crise econômica na década de 1980 e, mais ainda, com as chamadas “reformas do Estado” nos anos 1990, então sob hegemonia liberal. Assim, por um lado, parte importante da burocracia estatal foi desmontada, desorganizada ou simplesmente desmobilizada pela falta de atividade ao longo dos anos 1980 e 1990, e, por outro, crescentes dificuldades para a efetivação do gasto público foram criadas por meios legais, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações, das dificuldades para o licenciamento ambiental etc. Na verdade, um arranjo institucional montado para frear o Estado que se pensava pouco atuante – nos moldes das convicções liberais dos anos 1990 – e que atualmente se mostra incompatível com a necessidade de políticas de desenvolvimento e de planejamento de longo prazo, com enorme centralidade do Estado.

Um componente adicional, não menos importante, que dificulta a efetivação do gasto público e, portanto, dos investimentos, é a rigidez orçamentária produzida ao longo dos últimos 30 anos, prejudicial ao manejo dos recursos em prol do planejamento do desenvolvimento. Tema de difícil tratamento, particularmente

porque tal rigidez foi promovida, em larga medida, pela Constituição de 1988, em prol do enfrentamento da questão social no Brasil. Sem entrar no cerne do debate, concretamente, desde os anos 1980, as possibilidades da execução discricionária dos gastos por parte do Executivo foram efetivamente reduzidas. Em 2004, mesmo com as Desvinculações de Receitas da União, mais de 80% das receitas orçamentárias estavam vinculadas a rubricas de gastos obrigatórios, enquanto em meados da década de 1970, em meio ao II PND, as receitas disponíveis não vinculadas ultrapassavam os 70%. Mesmo considerando as condições políticas, econômicas e sociais que levaram ao estabelecimento das vinculações constitucionais para a área social nos anos 1980 e como o gasto social foi penalizado nos anos 1990, não se pode enaltecer as virtudes de um orçamento tão marcado por vinculações como hoje se tem no Brasil. Na verdade, o engessamento do orçamento público não é algo a ser enaltificado, mas um grave problema para a definição dos pilares do planejamento para o desenvolvimento.

Se, num quadro de baixo crescimento e condução ortodoxa da política econômica, tal tema não foi debatido, parece adequado debatê-lo num cenário de crescimento econômico e politicamente mais favorável à expansão do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar. Tal cenário econômico e político, ao mesmo tempo em que aumenta as possibilidades de expansão do gasto social, exige o avanço do planejamento estratégico por parte do Estado para garantir a expansão continuada da economia, entre outros objetivos do desenvolvimento nacional.

As dificuldades relativas à desorganização da burocracia estatal, ao avanço de um arcabouço legal contra o gasto público e às políticas de Estado, assim como em relação às dificuldades de gestão do orçamento para o planejamento, parecem se manifestar com intensidade nos PACs e em outros importantes programas do governo federal aqui analisados. Não obstante, nesse novo cenário político e econômico, o crescimento acelerado da economia com uma carga tributária elevada – paradoxalmente promovida pela ortodoxia liberal nos anos 1990 – abriu novas possibilidades para a reconstrução das estruturas estatais, para a efetiva modernização do Estado brasileiro e para o avanço do planejamento governamental.

Em síntese, pode-se afirmar que o planejamento foi retomado no Brasil entre 2003 e 2010, com as peculiaridades e dificuldades apontadas. Fundamentalmente, foi retomado em torno de questões e desafios concretos, como se pode também dizer em relação a outros momentos da história do país, como no Plano de Metas de JK ou no II PND no governo Geisel. Pode-se dizer também que o avanço do planejamento conviveu, em maior ou menor grau, com uma limitada convergência e grande assimetria entre as diferentes áreas, com a fragilidade das estruturas de financiamento e da burocracia estatal, assim como com a manutenção de um padrão de política econômica que impõe sérias dificuldades para o desenvolvimento.

Esses problemas não impediram totalmente o crescimento econômico e foram sendo contornados, nesses anos, por condições internacionais extremamente favoráveis, pela expansão da arrecadação e do gasto público e pela expansão do crédito produtivo e ao consumo. Entretanto, tomaram maior dimensão pelos efeitos do próprio crescimento: parece premente, para a sustentação do crescimento, enfrentar as fragilidades das estruturas internas de financiamento de longo prazo, a enorme assimetria entre os setores, a precariedade da burocracia estatal, entre outros.

Com efeito, pensando-se, por exemplo, na montagem do PPA 2012-2015, embora o governo atual parta de uma base muito mais favorável do que aquela que amparou o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011,⁴⁷ as questões centrais a serem encaminhadas nos próximos anos, em termos do planejamento do desenvolvimento, dizem respeito ao financiamento de longo prazo no que tange à sua amplitude e capacidade de garantir todo o crédito necessário para sustentar o crescimento. Nestes termos, é mais importante, ainda, contar com uma política econômica favorável – ao invés de hostil – ao planejamento e ao desenvolvimento e uma coordenação bem mais intensa de todas as estruturas internas de financiamento disponíveis, preferencialmente – dada a sua importância –, próxima ao comando central do Poder Executivo. Talvez isto seja expressão do que parece premente em termos mais gerais no país depois do período recente de crescimento: avançar no desenvolvimento das estruturas centrais de planejamento por meio de um profundo – leia-se contínuo, coletivo e cumulativo – reaparelhamento do Estado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2007. Edição especial comemorativa (1967-2007).

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 33. Caxambu: ANPOCS, 2009. Mimeografado.

ARROW, K. **Social choice and individual values.** New Haven: Yale University Press, 1951.

ASHBY, W. R. **An introduction to cybernetics.** London: Chapman & Hall, 1956.

AURELIANO, L. **No limiar da industrialização.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

47. Isso tanto do ponto de vista da trajetória concreta herdada da economia quanto da existência de largos e bons diagnósticos setoriais, compêndios de diretrizes e metas para leque amplo de políticas públicas em várias áreas de atuação do Estado.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL; UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Projeto perspectivas do investimento no Brasil (PIB)**. Rio de Janeiro: BNDES/IE-UFRJ/IE-UNICAMP, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Balço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Seges/MPOG, 2002.

_____. _____. **Plano Plurianual 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão)**. Brasília: MPOG, 2003a.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Orientação estratégica de governo**: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: MDIC, 2003b.

_____. _____. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: MDIC, 2003c.

_____. Ministério das Cidades (MC). **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)**. Brasília: MC, 2003d.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria de Política Econômica. **Política econômica e reformas estruturais**. Brasília: Secretaria de Política Econômica – MF, 2003e.

_____. _____. _____. **Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo**. Brasília: Secretaria de Política Econômica – MF, 2004a.

_____. Ministério das Cidades (MC). **Política Nacional de Habitação**. Brasília: MC, 2004b.

_____. Presidência da República. **Projeto Brasil 3 Tempos**: 2007, 2015 e 2022. Brasília: Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República (NAE)/Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom), 2004c.

_____. Ministério da Defesa (MD). **Política de Defesa Nacional (PDN)**. Brasília: MD, 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Plano Plurianual 2008-2011 (desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade)**. Brasília: MPOG, 2007a.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Brasília: MEC, 2007b.

_____. Presidência da República. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Presidência da República, 2007c.

_____. Ministério da Integração Nacional (MI). **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: MI, 2007d.

_____. Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (EPE). **Plano Nacional de Energia – PNE 2030**. Rio de Janeiro: EPE, 2007e.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MPOG/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MC&T), 2008a.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília: MDIC, 2008b.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Agenda social**. Brasília: Casa Civil, 2008c.

_____. Ministério da Defesa (MD). **Estratégia Nacional de Defesa – Paz e segurança para o Brasil**. Brasília: MD, 2008d.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2008e.

_____. Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (EPE). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2008/2017**. Rio de Janeiro: EPE, 2009a.

_____. Ministério das Cidades (MC). **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: MC, 2009b.

_____. Presidência da República. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)**. Brasília: Presidência da República, 2010a.

_____. _____. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). **Brasil em 2022**. Brasília: SAE, 2010b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The calculus of consent**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3. (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

CASSIOLATO, J. E. (Coord.). **Perspectivas do investimento na economia do conhecimento**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ; Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, v. 3, 2010. (Projeto PIB - Perspectiva de investimento no Brasil).

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

COUTINHO, L. A terceira revolução industrial e tecnológica. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas, Instituto de Economia (IE) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), n. 1, p. 71, ago. 1992.

_____. **Estudo sobre a competitividade da indústria brasileira**. Campinas: UNICAMP/Papirus, 1994.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRUCKER, P. **Concept of the corporation**. New York: John Day Company, 1946.

GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009.

_____. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010a.

_____. **Objetivos de desenvolvimento do milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2010b.

KUPFER, D.; LAPLANE, M. F.; HIRATUKA, C. (Coords.). **Perspectivas do investimento no Brasil: temas transversais**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ; Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, v. 4, 2010. (Projeto PIB - Perspectiva de investimento no Brasil)

LESSA, C. **A estratégia do desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978. Professor titular. Mimeografado.

MATUS, C. **Estrategia y plan**. Santiago de Chile: Editorial Universitária, 1972.

_____. **Planificación de situaciones**. Caracas: Cendes, 1977.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização**: do capitalismo originário ao atrasado. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995. p. 153.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PETERS, T.; WATERMAN, R. **Em busca da excelência**. Rio de Janeiro: Record, 1982.

PINTO JUNIOR, H. Q. (Coord.). **Perspectivas do investimento em infraestrutura**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ; Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, v. 1, 2010. (Projeto PIB – Perspectiva de investimento no Brasil).

SARTI, F.; HIRATUKA, C. (Coords.). **Perspectivas do investimento na indústria**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ; Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, v. 2, 2010. (Projeto PIB – Perspectiva de investimento).

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. Primeira edição de 1942.

TAVARES, M. C. Natureza e contradições do desenvolvimento financeiro recente. *In*: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 209-263.

ELEMENTOS PARA A ORGANIZAÇÃO DE UM SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: REFLEXÕES PRELIMINARES A PARTIR DE ENTREVISTAS COM DIRIGENTES DO ALTO ESCALÃO DO GOVERNO FEDERAL EM 2009

José Celso Cardoso Jr.*
Franco de Matos**

1 INTRODUÇÃO

Ao longo deste livro, buscou-se resgatar histórica e analiticamente a trajetória algo particular do planejamento governamental na América Latina, enfatizando-se o caso brasileiro. Além disso, em especial na Parte II, destinada às questões contemporâneas, buscou-se também situar a problemática do planejamento desde a CF/88, particularmente frente ao que se chamou, no capítulo anterior, de *a primazia da gestão pública gerencialista*, fenômeno que persiste no país, ao menos desde 1995.

É nesse contexto, portanto, que se insere aqui a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do debate sobre planejamento e gestão no Brasil, tendo por base um acervo de 21 entrevistas, realizadas no segundo semestre de 2009, junto a dirigentes do alto escalão do governo federal. Este percurso foi adotado porque nos deparamos com dificuldades graves em relação à obtenção de material bibliográfico atualizado e suficientemente crítico que pudesse ser utilizado para ancorar os argumentos perfilados neste estudo. Em face dessa dificuldade, e também ante a constatação de que o momento e o assunto exigem um entendimento mais aprofundado do funcionamento das instâncias de governo diretamente responsáveis pelas ações que movem o planejamento e a gestão pública no país, optou-se pela realização das tais entrevistas como alternativa metodológica.

1. Economista, é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

2. Economista, foi bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea para fins deste trabalho.

Apesar de poucas, as entrevistas realizadas refletem opiniões e conhecimentos de dirigentes posicionados, àquele momento, em postos elevados e estratégicos da alta administração pública brasileira, todos eles pertencentes a ministérios, secretarias e órgãos do Estado envolvidos em uma ou mais funções consideradas típicas do que se convencionou chamar de “ciclo de gestão das políticas públicas federais” brasileiras. Trata-se, portanto, de relatos bastante representativos dos respectivos órgãos, secretarias e ministérios aos quais estavam até então vinculados, notadamente: *i*) da Presidência da República: SAM e Casa Civil; *ii*) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: SPI, SOF, Seges, SRH, ENAP e Secretaria Executiva; *iii*) do Ministério da Fazenda: STN, SPE e Secretaria Executiva; *iv*) da Secretaria de Assuntos Estratégicos: SAE e Ipea; *v*) da Controladoria Geral da União: CGU e SFC; e *vi*) outros: CONSAD, MEC, MDS.

Como breve advertência metodológica, cabe o registro de que as entrevistas se valeram de questões abertas de caráter semiestruturado, organizadas segundo a intenção explícita de colher relatos densos (e extensos) de cada interlocutor, conforme pode ser deduzido do apêndice A deste capítulo, que reproduz simplificadamente o questionário aplicado.¹ Quanto ao uso do material degravado, optou-se aqui nesse texto pela não identificação dos entrevistados, privilegiando-se uma forma de organização das ideias e opiniões por temas gerais, com o que também se considerou menos relevante vinculá-las explicitamente às respectivas organizações.²

Tratando-se de um trabalho ainda preliminar – na verdade, a primeira tentativa de sistematização e interpretação das entrevistas realizadas –, optou-se por organizar o núcleo central deste capítulo em duas frentes: uma visando estabelecer os principais pontos de divergência entre os discursos acerca de alguns aspectos cruciais para o entendimento dos assuntos tratados (seção 2); outra, identificando possíveis pontos de convergência em prol de uma agenda de transformações vindouras na relação entre as atividades de planejamento e gestão no Brasil (seção 3).

1. Como procedimento de campo, os entrevistados receberam uma carta personalizada, que apresentava o projeto e solicitava reserva de horário e agendamento preferencial para setembro de 2009. Na prática, as entrevistas foram realizadas entre setembro e novembro de 2009 e contaram, sempre, com a presença de um técnico ou de uma dupla de técnicos do Ipea, e duração média de 60 minutos cada uma. Os depoimentos foram gravados e todo o conteúdo transcrito constituiu-se na documentação-base deste texto. Aproveitamos a oportunidade para, nesse momento, expressar nossos agradecimentos a todas as organizações visitadas e pessoas entrevistadas durante a pesquisa de campo, as quais se dispuseram cordialmente a receber os técnicos e fornecer, com toda a transparência e sinceridade, informações e opiniões da maior importância para a composição dos relatos que, sumarizados neste trabalho, procuram ser a base para a argumentação que se segue. Também é preciso dizer que, embora as entrevistas tenham exercido influência crucial na elaboração deste texto, as pessoas entrevistadas não têm responsabilidade pelos erros e pelas omissões cometidas pelo estudo, com o que as isentamos por eventuais desdobramentos dele decorrentes. A relação dos entrevistados selecionados, bem como os respectivos cargos e órgãos encontram-se no apêndice B deste capítulo.

2. Até porque, desde o início, tratamos de colher relatos de caráter pessoal, os quais não buscavam espelhar, necessariamente, a visão considerada oficial ou institucional de cada organização visitada.

2 ORGANIZANDO O DISSENSO: A VISÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS ACERCA DE FUNÇÕES CONTEMPORÂNEAS DE ESTADO

Em qualquer trabalho similar a este, identificar e sistematizar argumentos divergentes sobre um mesmo assunto é tarefa necessária, mas não trivial. De todo modo, como primeira aproximação ao objeto, seria possível dizer que o conjunto de entrevistas realizadas se circunscreve em torno de três grandes agregados temáticos, a saber:

- visões divergentes dos dirigentes sobre o significado prático – e aquele teórica ou institucionalmente possível – referente ao “ciclo de gestão”;
- visões divergentes dos dirigentes sobre a estrutura organizacional ou a estrutura de governança de um suposto “ciclo de gestão”; e
- visões divergentes dos dirigentes sobre possibilidades de integração e carreiras deste suposto “ciclo de gestão”.

2.1 Visões dos dirigentes sobre o significado prático do “ciclo de gestão”

Com relação ao primeiro aspecto, é importante registrar que há, entre os gestores entrevistados, a percepção de que existe, na prática, um circuito ou um ciclo de funções e atividades de competência governamental, derivadas da forma pela qual o modelo de planejamento consagrado pelo PPA se estruturou, muito embora tais atividades e processos jamais tenham sido sacramentados institucional ou juridicamente sob uma forma específica.

Uma sistematização das falas, apresentada a seguir, dá mostras dessa percepção:³

E1: A expressão “ciclo de gestão” deveria ser colocada em contexto. Normalmente, na ciência política, o que se encontra é uma expressão chamada “ciclo de políticas públicas” ou “*policy cycle*”, que envolve as diferentes etapas, desde o diagnóstico, a elaboração, a formulação da política, sua implementação e avaliação. Este ciclo atua de forma a incorporar diferentes atores e a promover a retroalimentação desse processo. Essa expressão “ciclo de gestão” surge no jargão da administração pública federal brasileira de forma muito peculiar.

Em 1993, quando era Ministra da Administração, a ministra Luiza Erundina, titular da Secretaria de Administração, buscava, através de uma ação coordenada e conjunta das carreiras do Tesouro Nacional, Controle Interno, da SOF, do Ipea e dos gestores governamentais, assegurar uma melhoria remuneratória, tendo em vista o gravíssimo nível de defasagem que afetava essas carreiras naquela época.

3. Cada fala vem aqui introduzida pela letra “E” (de Entrevistado) seguida por um número. Tal identificação não pretende coincidir com nomes dos entrevistados ou com a ordem das entrevistas, tendo apenas a finalidade de facilitar a leitura, indicando, para cada tema, onde termina a fala de um entrevistado e começa a de outro.

Carreiras que, até alguns anos antes, constituíam, junto a outras, uma espécie de elite em termos remuneratórios do serviço público.

Em determinado momento, o Ministério da Fazenda encaminhou ao presidente da República, sem discutir previamente com a Secretaria da Administração Federal, um projeto de lei que propunha uma melhoria remuneratória apenas para os servidores da Secretaria do Tesouro Nacional. Ao deixar de fora todos os outros setores envolvidos, essa iniciativa gerou um movimento de descontentamento por parte das demais entidades.

Naquela época, os dirigentes das instituições conseguiram impedir que esse movimento ocorresse. Na sequência desse movimento, o então secretário executivo da Secretaria da Administração Federal encaminhou um expediente à Casa Civil defendendo a equiparação de todas as carreiras do chamado “ciclo de gestão”. Na exposição de motivos que foi encaminhada à Casa Civil, ele qualificava o que era o ciclo de gestão, defendendo precisamente a ideia de que as ações que envolvem desde a elaboração da política pública, passando pelo processo de orçamentação, sua implementação posterior e, finalmente, a avaliação da sua regularidade em termos de controle interno, a liberação financeira dos recursos etc., compunham um ciclo, que foi ali intitulado “ciclo de gestão”.

A partir daí o conceito de “ciclo de gestão” foi absorvido pelas entidades representativas das carreiras como uma bandeira que permitia identificá-las como parte de um todo. Portanto, eram carreiras que se completavam em um ciclo. Essa ação foi bem-sucedida e foi complementada pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de uma medida provisória, reeditada dezenas de vezes, mas finalmente aprovada, que reformulou o sistema de planejamento e orçamento e o sistema federal de controle interno, além do sistema de contabilidade pública.⁴

Essa Lei propiciou um arcabouço institucional melhor para as atividades realizadas pelas secretarias envolvidas no “ciclo de gestão”, no âmbito dos seus respectivos sistemas – de orçamento, do tesouro, de controle interno etc. Logo em seguida, também foi encaminhada ao Congresso uma medida provisória que promoveu a criação de uma gratificação específica para essas carreiras. Esta gratificação de desempenho e produtividade foi posteriormente substituída pela gratificação de desempenho do “ciclo de gestão”, a GCG. Então, a partir da criação da GCG foi que se consolidou legalmente a expressão “ciclo de gestão”. Assim, o que se identifica como “ciclo de gestão”, não é nada mais nada menos que o antigo conceito de “ciclo de políticas públicas”.

4. Trata-se da Lei nº 10.180, de fevereiro de 2001.

E2: Não há exatamente uma formalização do que seja “ciclo de gestão”, e também há várias nomenclaturas para conceituar o ciclo. Alguns falam ciclo de gestão das políticas públicas, ciclo de gestão do gasto público; o que reflete uma espécie de vácuo conceitual do que exatamente seja ciclo de gestão.

A questão do ciclo de gestão nasce de forma mais estruturada com a Constituição de 1988, quando se começa a criar os instrumentos que vinculam mais explicitamente planejamento e orçamento. Junto ao PPA, são criadas as Leis de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. É uma primeira abordagem mais integrada do que seria efetivamente o que se entende atualmente como “ciclo de gestão”.

Como o ciclo não possui uma base formal claramente constituída, há certa divergência de quais seriam suas principais atividades e macroprocessos. Assim, quando se fala em ciclo de gestão, fala-se em planejamento, orçamento, execução financeira e controle, o qual retroalimenta todo esse processo de planejamento, e avaliando as políticas públicas. Entretanto, deve-se refletir, por exemplo, se a Receita Federal não deveria integrar o ciclo, pois não se pode tratar de planejamento sem estimativa de receita, assim como não se deve deixar de fora outros órgãos responsáveis pela execução dos gastos.

Se for considerada a trajetória da formalização do ciclo de gestão, chega-se à conclusão de que este se baseou fundamentalmente nas carreiras que o compõem. Por falta de uma definição mais clara, tentou-se criar alguma forma de estruturar o ciclo via recursos humanos, embora este não seja exatamente o melhor caminho.

A visão economicista que predominou na década de 1990 prejudicou uma maior estruturação do ciclo de gestão, devido a necessidades de ajuste fiscal, problema da dívida, crises diversas no mundo. Porém, este modelo de pensamento não necessariamente irá servir para o futuro do país. Sem uma perspectiva de visão mais abrangente de desenvolvimento, torna-se difícil aos órgãos envolvidos no ciclo de gestão atuar de forma estruturante. Seria necessário construir um consenso estratégico-político, desenhar um caminho, para que se possam desenhar políticas macroeconômicas, de gerenciamento de dívidas, de orçamentação, sob uma perspectiva de país de longo prazo.

Atualmente, por não existir um arcabouço legal mais sólido que trate de papéis, responsabilidades, integração, casamento de planejamentos estratégicos, talvez exista ainda uma fragmentação muito grande entre esses órgãos, o que estaria custando muito caro à administração pública, e custando muito caro ao país, em função de uma ausência de integração que permita articular melhor as ações.

E3: O “ciclo de gestão” envolve ações de planejar, orçar, avaliar, monitorar, executar, controlar que se materializariam de alguma maneira no próprio macroprocesso orçamentário. Trata-se de um processo bastante complexo e difícil, porque há diferentes níveis de compreensão sobre o ciclo de gestão, e há diferentes maneiras de interação. A projeção da política pública no orçamento já está condicionada de alguma forma pelo PPA. Da mesma forma que o PPA, por sua vez, já está condicionado pelo programa do governo que foi eleito. Assim, o planejar já estaria, de alguma maneira, condicionado pelo plano de governo. Pode-se afirmar até que a decisão mais estratégica da política pública quanto à aplicação de recursos e definição das grandes diretrizes estratégicas já foi tomada no momento da eleição.

Muitas vezes, restringe-se a discussão do “ciclo de gestão” como se ele fosse autôctone, como se ele resolvesse todas as questões. Mas existe um caráter primevo que é da política. O ciclo de gestão tem que considerar que há uma política, que há um programa de governo e que o papel inteiro do ciclo, considerado de maneira restrita, é trabalhar para melhor aplicar os recursos públicos, visando cumprir aquele programa que foi definido da maneira mais democrática possível. E, se foi decidido nas eleições, não cabe ao gestor escolher qual é a estratégia política, mas, sim, quais são as estratégias de execução.

O “ciclo de gestão” deve estar baseado em dois grandes marcos: o político, em que são definidas as prioridades que o governo tem para determinado período; e a gestão, sendo que as ações devem ser executadas com eficiência, eficácia e efetividade. Pensando o “ciclo de gestão” de maneira expandida, entende-se que ele não é um fim em si mesmo, mas um pedaço do sistema. Ele é parte relevante, que exige tecnicidade, conhecimento, instrumentos, tecnologia de informação, pessoas etc.

Diante do exposto, para alguma divergência de entendimento, entre os dirigentes entrevistados, a respeito de quais seriam ou deveriam ser exatamente as funções, as instituições, os processos, os instrumentos; enfim, o arsenal jurídico-institucional a compor esse circuito/ciclo de gestão. Decorre desta divergência de entendimentos a variabilidade de expressões que se fizeram registrar, durante as entrevistas, para caracterizar supostamente o mesmo fenômeno. “Ciclo de gestão das políticas públicas”, ou “ciclo das políticas públicas”, ou “ciclo do gasto público”, ou, até mesmo, “ciclo do controle”. Pois foram todas expressões utilizadas para referenciar o conjunto de macroprocessos da administração pública federal relacionados às etapas da formulação de agendas, de estratégias e políticas públicas, de orçamentação, implementação, de gestão e monitoramento destas, de avaliação de processos, impactos e resultados, bem como às funções de controle interno e externo dos programas governamentais.

Sintomático talvez seja o fato de não ter aparecido em momento algum a expressão “ciclo de planejamento das políticas públicas”, ou, ao menos, “ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas federais”, expressão esta que, em nossa opinião, seria provavelmente a mais adequada ao fenômeno em tela, além de permitir ou favorecer um reequilíbrio – tanto semântico quanto político – destas duas dimensões cruciais e estratégicas da ação dos Estados contemporâneos. Pois que, de fato, no caso brasileiro, desde a segunda metade do século XX, sobretudo a partir da CF/88 e das transformações já relatadas nos capítulos anteriores para as duas décadas seguintes, tem-se uma situação na qual a função planejamento – em seu sentido político, complexo e estratégico – foi transformada em uma etapa a mais da gestão cotidiana do Estado, reduzida ao gerenciamento das ações, dos programas e das políticas públicas tal como aparecem estruturadas e registradas nos planos quadrienais do governo federal.

Por esse motivo, não é estranho que a expressão mais comumente usada, no jargão da área entre os dirigentes entrevistados, seja “ciclo de gestão”, e não “ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas federais”. Neste texto, como afirmado anteriormente, reivindica-se esta última como a mais adequada e justa ao complexo e intrincado mundo de funções, instituições, processos e instrumentos que envolvem o planejamento e a formulação de agendas, as estratégias e as políticas públicas, a orçamentação, a implementação, a gestão e o monitoramento das políticas, bem como avaliação de processos, impactos e resultados, além das funções de controle interno e externo dos programas e das ações governamentais, distribuídos e realizados por todos os ministérios e demais órgãos setoriais do Estado, em nível federal.

2.2 Visões dos dirigentes sobre estrutura organizacional ou estrutura de governança de um suposto “ciclo de gestão”

Em relação, portanto, a esse arsenal contemporâneo de funções e atividades presentes em grande parte dos Estados modernos, vale – além do quadro 1 e da figura 1 – um registro textual acerca do significado de cada função, segundo os próprios entrevistados, haja vista o envolvimento prático e os vários anos de experiência profissional de cada um deles em torno de uma ou mais dessas funções.

QUADRO 1

**Posição de entendimento comum acerca da expressão
“ciclo de gestão das políticas públicas federais”**

Ciclo de gestão: segundo relato de um dos entrevistados, a origem da expressão teria se dado, no Brasil, em 1993, por ocasião de movimento salarial reivindicatório de servidores pertencentes justamente aos órgãos considerados hoje como integrantes deste ciclo, ainda que tal arranjo jamais tenha sido formalizado jurídica ou burocraticamente. Mas houve, ao longo dos anos, algumas tentativas de se fazer menção a esta expressão, supostamente definidora do que poderia ser considerado o núcleo estratégico do Estado para fins das funções de planejamento, formulação, orçamentação, implementação, gestão, monitoramento, avaliação e controle das ações governamentais expressas nos planos plurianuais (PPAs). Assim, embora o governo federal jamais tenha conseguido formular uma proposta consensual de institucionalização do ciclo de gestão das políticas públicas, a expressão já apareceu, por exemplo, na Lei nº 10.180, de fevereiro de 2001, que tratava de carreiras do serviço público federal.

No rol de funções típicas de Estado organizadas em torno da ideia de um ciclo de funções destinadas a planejar, formular, orçar, implementar, gerir, monitorar, avaliar e controlar ações de governo inscritas no PPA, a atividade de *planejamento* compreenderia principalmente aquela de médio prazo consubstanciada no plano. Esse documento, previsto no Art. 165, inciso I, da Constituição Federal, não foi ainda objeto de lei complementar que definisse sua vigência, elaboração e organização, tal como determina o § 9º, inciso I, deste artigo. Então, a abrangência do PPA e os critérios de sua organização vêm variando conforme as práticas dos sucessivos governos.

A atividade de *orçamentação*, de todas essas, é a que estaria mais bem definida. Há uma lei geral de finanças públicas, a Lei nº 4.320/1964, que foi recepcionada pela atual ordem constitucional como lei complementar, e a Lei Complementar nº 101/2000, que normatiza a atividade de orçamentação até o momento. Vale mencionar, no entanto, que está em curso um movimento pela implementação de uma nova lei das finanças públicas, em debate ainda restrito ao governo federal.

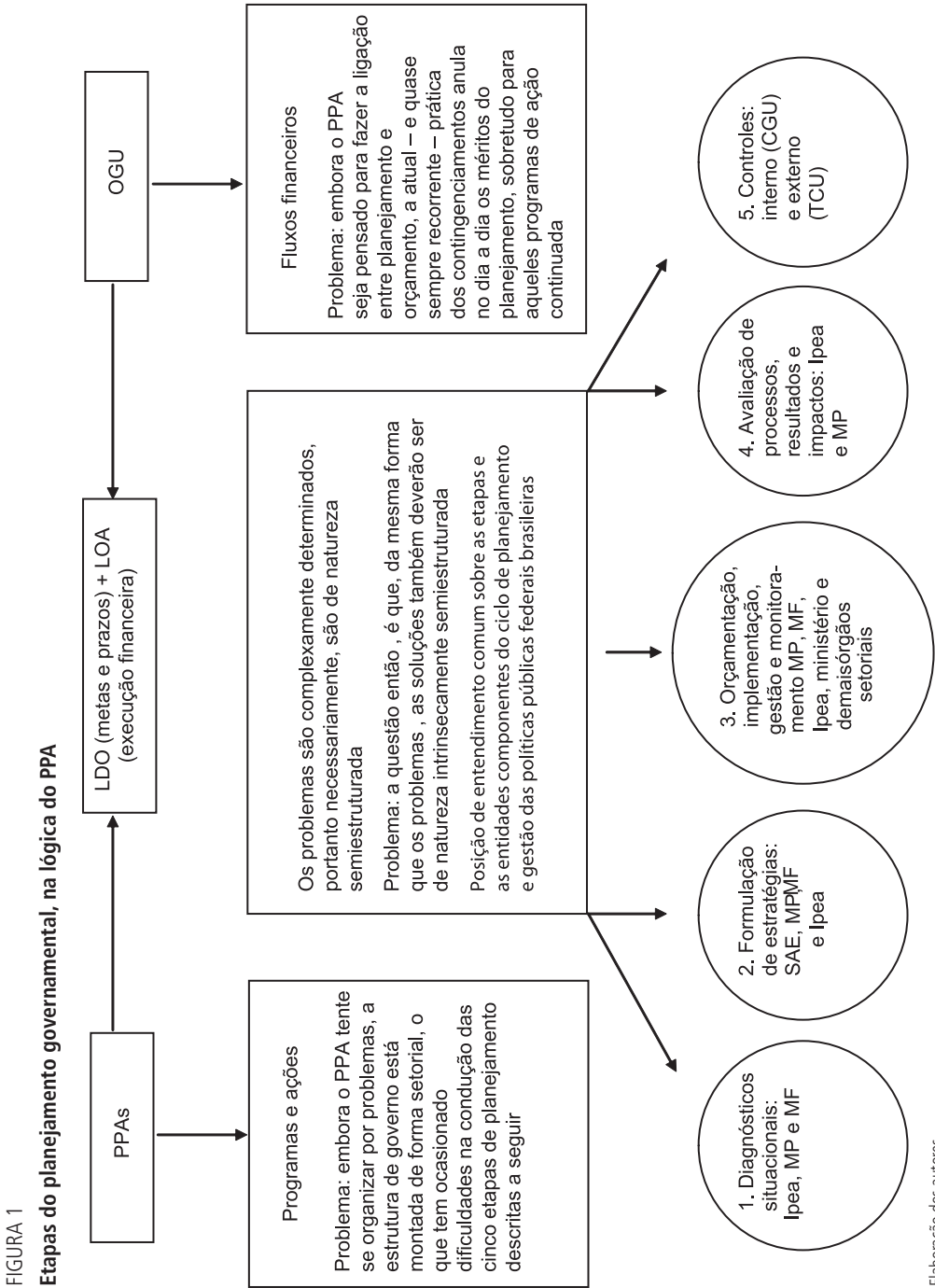
O *monitoramento* seria a atividade que diz respeito ao acompanhamento – pelo próprio órgão executor da política pública e também pelos órgãos de controle – da execução da política, principalmente de controle interno. Durante essa ação, é possível verificar se a política vem tendo um percurso adequado e se, de fato, com ela, pode-se atingir o interesse público inicialmente almejado. O monitoramento dependeria, então, de um processo contínuo de coleta e análise de informações tal que possibilite comparar o quanto uma atividade, um projeto, um programa ou uma política estão sendo implementados em face de seus objetivos.

A *avaliação*, por sua vez, encontrar-se-ia intrinsecamente relacionada com o monitoramento e constituir-se-ia na atividade pela qual os órgãos executores e de controle realizam o acompanhamento da execução das políticas públicas tendo em vista seus resultados, de modo a determinar a relevância, a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade de determinada ação. Esta atividade é a que encontra sua realização de forma mais distribuída pelos órgãos públicos – o que não significa dizer que se encontre mais organizada –, sendo efetuada pelos ministérios executores e pelos órgãos de planejamento, de controle e de pesquisa, como é o caso do Ipea.

Por fim, o *controle*, aqui abordado apenas em sua dimensão interna ao Poder Executivo – com a consolidação da democracia brasileira e a crescente necessidade de transparência e acompanhamento dos gestores públicos pela sociedade –, vem ganhando força. O alcance dessa atividade tem sido objeto de debates intensos na administração pública, os quais têm ganhado espaço na mídia e vêm sendo acompanhados pela opinião pública.

Fontes: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP), Ministério da Fazenda (MF) e dados das entrevistas.

Elaboração dos autores.



- Planejamento: diagnósticos situacionais e formulação de estratégias

E1: A última tentativa de montar um sistema de planejamento no governo federal foi há praticamente trinta anos, com o 2º PND. O terceiro até chegou a ser desenhado, mas não chegou a ser implantado. O mundo havia mudado e surgia a discussão sobre o que viria a ser o planejamento em um ambiente distinto daquele em que se montou o sistema de planejamento dos anos 1950 no Brasil, e que, de alguma maneira, tinha sido exitoso na sua função de garantir uma curva de crescimento forte ao país.

Quando se examina o passado do planejamento, vê-se que o Brasil é uma referência importante na América Latina e no plano internacional, pois foi um dos poucos que manteve o Ministério do Planejamento intacto. Desconsidere-se, nesse cenário, o curto espaço de tempo do governo Collor, em que se montou o Ministério da Economia, que reunia as funções do Planejamento, da Indústria e Comércio e da Fazenda, medida adotada por alguns países. Essa foi uma experiência muito curta, de um período de quase três anos, considerando-se todo o período republicano, em que sempre existiu o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento.

Essa segmentação não é comum, pois implica que a tesouraria esteja na Fazenda, e o orçamento esteja no Planejamento. Trata-se de um caso singular no plano internacional. Normalmente, os ministérios de fazenda ou os ministérios de economia não deixam o orçamento fora da sua alçada. Essa é talvez uma razão histórica para que, na nossa Constituição, fosse previsto o planejamento integrado ao orçamento, no Artigo 165, articulando o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o próprio Orçamento Anual.

Desde a Constituição de 1988, não há ainda uma legislação que defina como se deve elaborar o plano plurianual, como se deve dar essa integração e como se deve executar o plano no orçamento, visto que é previsto que eles sejam integrados. Por ser nova a legislação, ainda não há uma base legal adequada, tendo sido implantada apenas por decreto. Para um regime que procurou, praticamente durante 30 anos, estabilizar a moeda e criar um *ranking* de disciplina fiscal rigoroso, esse tipo de orçamento é bastante inadequado, pois se baseia em um sistema inercial. Quando se tentou trazer para a prática aquilo que está previsto na Constituição, visto que, de fato, tratava-se de uma integração de plano e orçamento, tentou-se dar ao orçamento uma característica estratégica, enquanto vinculada ao plano, que, por sua vez, dar-se-ia em base fiscal, por estar vinculado ao orçamento. Toda esta reforma foi feita apenas com um decreto.

Passou-se, então, à lógica de que todo gasto público do governo federal deveria estar organizado por programas, que os programas tivessem indicadores de resultado, as ações traduzidas em produtos, e os produtos relacionados com custos. No passado, o orçamento era absolutamente indecifrável. Hoje o orçamento e o plano têm, ao menos, uma clareza maior de seus objetivos e seus fins.

Existem ainda problemas relacionados à construção e mensuração de indicadores, definição de produtos, enfim, aspectos técnicos que precisam ser aperfeiçoados, mas a estrutura do orçamento foi completamente subvertida para gerar o que se denomina plataforma de gestão por resultados, utilizando o programa como figura de gestão e de resultados.

A grande consequência disso é que se passa a integrar plano com orçamento, ou seja, integrar duas equipes. Quem pensa orça, e quem orça tem que pensar também. Foi criada uma carreira de planejamento e orçamento comum para que esses grupos, que estavam na Secretaria de Orçamento Federal e na Secretaria de Planejamentos Estratégicos, pudessem constituir uma carreira única, gravitando em torno de funções distintas, mas ganhando conhecimento e capacitação comuns, seja no orçamento, seja no planejamento. Isso também seria singular, porque se manteve duas organizações tratando de coisas muito próximas. E, ademais, com uma perspectiva de planejamento estratégico, porque foi introduzida também uma figura indicativa, não estabelecida em lei, que é o planejamento de longo prazo, ou os eixos nacionais de desenvolvimento.

Aprendeu-se, a partir de então, que planejamento é intensivo em gestão. Planejar não é simplesmente pensar o que vamos fazer amanhã. Planejar é orientar a decisão de hoje que constrói o amanhã: não basta planejar, o importante é influenciar as decisões do governo para que aquele cenário que você projetou venha de fato a ocorrer.

Passou-se a ter um planejamento e um orçamento integrados, baseados em um princípio de gestão por resultados. A gestão por resultados veio a ser discutida no setor público muito tempo depois, pelo BID, pelo Bando Mundial, e nós, de certa maneira premidos por uma crise – não tivesse a crise de 1999, não teria acontecido essa mudança –, tentamos fazer essa mudança na gestão, a qual chamamos de mudança pelo ciclo do gasto. Tinha-se, pela primeira vez, figuras de organização e modernização do Estado: a Lei de Responsabilidade Fiscal, que permitia fazer o planejamento fiscal e um plano diretor de reforma do Estado, denominado “Plano Bresser”, que ficou inconcluso.

Criou-se também a figura do gerente de programa, que passou a ser responsável pelos resultados. E também um sistema informatizado de gerenciamento do planejamento denominado SIGPlan, que auxiliaria o monitoramento das ações e os programas. O sistema funcionou e funciona bem. Apesar de ter uma única função – fazer com que o setor público federal se interesse pelo resultado do gasto –, o sistema é pouco utilizado pelo governo. Com isso, obrigou-se o gestor, no SIGPlan, a desempenhar duas funções: a primeira, a responsabilidade pelo registro do desempenho físico do gasto, sendo que a checagem dos dados alimentados no sistema ficaria a cargo do Tribunal de Contas e da Controladoria, e não mais do

Planejamento; a segunda, alertar quanto a problemas de execução do seu programa, por meio de um recurso denominado de módulo de restrições.

No sistema burocrático extremamente hierarquizado como é o sistema público, não só no Brasil como no resto do mundo, a grande dificuldade é poder contar com um gestor capacitado para equacionar problemas que estariam impedindo uma boa execução dos programas. Quando se coloca a restrição com antecipação, o problema deixa de ser do gerente de programa e passa a ser de quem teria de entrar no sistema para saber se está tudo certo. Isso é uma mudança interessante, que pode ser denominada gestão em rede, gerenciamento em rede, mas não funcionou como deveria. Criamos um sistema de avaliação de programas: cada gerente avaliando o seu programa. E esta avaliação sofre uma meta-avaliação por parte do Ministério do Planejamento, que sempre foi feita com o Ipea. O princípio por trás disso é que quem é o principal interessado na melhoria e no desempenho do programa é o próprio gerente e sua equipe, e que avaliação não deve ter como finalidade a punição. Avaliação pode premiar, mas não punir – avaliação é para aprender, melhorar e fazer um aperfeiçoamento contínuo. Por isso entendíamos que a autoavaliação era muito importante.

Durante 30 anos, estruturou-se uma máquina para ajustar recursos e fazer ajuste fiscal. Não se montou uma máquina para desenvolver o país. Foi montado um sistema de gestão, um sistema integrado, um sistema plano-orçamento e de gerenciamento de resultados para um Estado e um ambiente fiscal inadequado ao gasto, dando poder ao gerente e depois cobrando resultados, quase como um contrato em que você dá os meios e cobra resultados. Contudo, esta prática não funcionava bem em um ambiente de gestão centralizada, como é o do governo federal, que se tornou assim devido a longos anos de crise.

Durante anos, procurou-se, então, desenvolver o princípio de autoavaliação, inclusive com caráter participativo, e pesquisou-se no mundo como se faziam avaliações – foram visitados vários países, aprendidas algumas lições. A referência, na época, no que diz respeito à avaliação de programas, era o Canadá; por sua vez, a referência para a avaliação de projetos foi o Chile. Desse modo, montou-se um sistema também de avaliação de projetos e uma comissão interministerial para avaliar projetos, instalada na SPI/MP.

Ocorre que a capacidade de projetamento do governo federal foi “sucateada”, a qualidade dos projetos é, portanto, ruim. Mesmo no setor privado, tornou-se ruim, pois toda a estrutura de engenharia e de consultoria tinha sido desmontada nos anos 1980, sendo que, antes, era uma referência no plano internacional. Então, não era somente um problema do Estado, do setor público, o próprio setor privado tinha dificuldades de produzir bons projetos. Desse fato, evidentemente, decorrem os problemas de se implantar projetos de baixa qualidade.

Não há planejamento sem projeto, e a capacidade de projetamento do setor pú-

blico brasileiro foi destruída. Há muitos casos em que há dinheiro, mas não há projeto. O processo de decomposição das capacidades de projetamento do Estado criou inclusive problemas de burocratização. Não só falta projeto como há um macroprocesso de projetamento vigente que é pouco racional.

Além disso, atualmente, tenta-se reintroduzir na gestão pública o conceito de planejamento territorial. Este planejamento de longo prazo, de 20 anos, que orientaria o Plano Plurianual e o orçamento por decorrência, era essencialmente um planejamento do território, sobre o território. Há algumas razões para que se justifique a importância do planejamento territorial como um instrumento importante e inovador do planejamento. Desde os anos 1990 crescia a pressão para se traduzir em planejamento o que viria a se tornar o conceito de desenvolvimento sustentável. Não há, porém, como se tratar das questões ambientais, ou melhor, da dimensão ambiental – associada à dimensão social e à dimensão econômica –, sem considerar uma estrutura física, real, concreta, em que, digamos, os aspectos dos ecossistemas, ambientais e da criticidade ambiental que autolimita as escolhas no campo da dimensão social e da dimensão econômica possam ser combinadas. O conceito de território é fundamental para se planejar investimentos em energia, transporte, comunicação etc., assim como demandas no campo da saúde, educação, saneamento, habitação, mobilidade urbana.

O segundo objetivo do planejamento territorial seria permitir a integração das políticas públicas. A estrutura “taylorizada”, típica do estado burocrático, mostra-se cada vez mais inadequada para dar conta de uma estrutura organizada por resultados. Por exemplo, não há como atacar um problema de educação, como evasão escolar, sem considerar outras variáveis de políticas relacionadas à nutrição, a acesso, a transporte escolar, à saúde das crianças entre outras. Criou-se, a partir disso, a figura do programa multissetorial, mas sua operacionalização é extremamente difícil, pois envolve articulação de políticas de diversos ministérios.

E, como se sabe, o exercício da coordenação não é algo mecânico. A coordenação é algo que se exerce com compromisso e direção programática. O primeiro passo é a concertação entre os ministérios, que deve ser pactuada. A pactuação implica em monitoramento, cobrança. Portanto, é um exercício não de administração ou de poder administrativo. É um exercício de monitoramento de gestão e política pública. Os ministérios em regimes presidenciais são ministérios de coalizão. E os ministérios de coalizão têm dois donos: o primeiro é o presidente; o segundo, o partido político. Nesse ambiente, é muito difícil fazer coordenação interministerial de políticas públicas.

Como se disse: coordenação é um ato de concertação, de programação conjunta, de inteligência coletiva em uma determinada direção. O segundo ato é o compromisso, e o terceiro é assegurar recursos. Essa tríade é muito importante para a coordenação.

E2: O planejamento é uma prática no Brasil que estava absolutamente relegada e que vem sendo retomada no governo Lula. Isso é consequência, em boa parte, do que ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo, com a onda liberal de enxugamento do Estado, de recolhimento do Estado ao Estado mínimo, de sua retirada do campo da intervenção na economia, de toda a postura inibitória quanto ao papel do Estado, que acabou se espalhando pelo mundo inteiro.

O Brasil se desaparelhou para o planejamento. Atualmente, há uma preocupação clara de retomar a capacidade de elaboração de projetos do governo, não só a capacidade de planejar, no sentido macro, mas também a capacidade de elaborar projetos ao longo da administração direta como um todo.

Discutiu-se a possibilidade, por exemplo, da criação de uma Central de Projetos para se avançar na instrumentalização do planejamento. Produzindo projetos bem elaborados, detalhados, com qualidade, pois não se pode confiar apenas no projeto executivo, no edital de licitação, no contrato, para se planejar os resultados pretendidos ou, até mesmo, para se pensar no controle.

- Orçamentação

E1: O Ministério da Fazenda tem basicamente três grandes macroprocessos. O primeiro é tributário, que praticamente nasce com o lançamento do tributo e passa todo o trabalho da Secretaria da Receita, do Conselho de Contribuintes, da Procuradoria Federal, da Controladoria Geral do Tesouro Nacional, culminando no caixa do Tesouro.

O segundo macroprocesso é o orçamentário-financeiro, um pouco mais complexo, porque não se circunscreve ao Ministério da Fazenda. Este macroprocesso é originado nos ministérios que atuam diretamente com as políticas públicas e, portanto, têm uma tendência maior de demandar recursos. As políticas públicas são transformadas em propostas orçamentárias, percorrendo o Ministério do Planejamento, os órgãos centrais do Planejamento, da Fazenda, até constituir o orçamento. Segue sua execução, seu pagamento e só se encerra quando o Tesouro executa o pagamento da despesa e o Siafi faz os registros. Esse macroprocesso orçamentário exige uma parceria muito forte com o Ministério do Planejamento, e neste âmbito, tem-se trabalhado na construção de um sistema de custos no setor público.

O último macroprocesso engloba as áreas de política econômica e de regulação, e é praticamente restrito ao Ministério da Fazenda, em particular à Secretaria de Política Econômica e Assuntos Econômicos.

O Ministério da Fazenda sofre alterações ao longo do tempo com relação a seu papel no ciclo do planejamento e do orçamento. Em alguns momentos, o Ministério busca intervir mais na questão do planejamento global, outras vezes menos. Ultimamente tem se buscado participar de maneira cooperativa com o MP, mas o foco tem

sido olhar a economia como um todo, mais do que olhar para o planejamento das finanças públicas, do orçamento, da alocação dos recursos nas diferentes políticas públicas. Além disso, tem se procurado trabalhar as variáveis macroeconômicas da política fiscal e da política monetária. O papel do Ministério com relação às finanças públicas tem sido no sentido de definir o tamanho do recurso existente em função das nossas projeções de receita, da necessidade de manter os gastos sob controle, e de manter o padrão da dívida pública também sob controle.

E2: O Tesouro foi criado em 1986, o Siafi, em 1987, e depois houve uma segregação de atividades no âmbito da administração pública federal. O Tesouro cuidava, até 1994, de finanças e controle. Em 1994, o controle passa a ser atribuição da SOF, enquanto o Tesouro se especializa em finanças. E, em 2000, é criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de outros mecanismos que foram consolidando o papel do Tesouro Nacional na gestão da dívida pública.

Essa instituição iniciou formalmente um programa de modernização em 1996, quando houve uma consolidação mais estrutural das principais macrofunções, que definiram uma nova forma de operar. Este processo de modernização do órgão se deu de forma estruturante, desenvolvendo um sistema de avaliação de desempenho que permitiu a inserção institucional do Tesouro de forma mais forte na administração pública federal.

O Tesouro teria sete grandes macrofunções: gerenciamento da dívida pública, programação financeira da Conta Única do Tesouro Nacional, as operações oficiais de crédito, os haveres e responsabilidades da União, contabilidade federal, a área federativa, e a área federativa ES-1995, que foi criada com a ajuda do Ipea, no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal. Estas últimas funções permitiram constituir uma visão mais consolidada das contas públicas, ao incorporar os entes federativos.

Além disso, foi criada uma estrutura de modernização da gestão do órgão capaz de lastrear a efetividade da execução nas áreas finalísticas. Tratou-se, sobretudo, de implantar um sistema de planejamento baseado em metas, investimento em recursos humanos e investimentos na área de tecnologia de informação. Neste período, houve assunção por parte do Tesouro de todo o gerenciamento da dívida pública interna e externa, que antes era responsabilidade do Banco Central. Houve, portanto, um grande período de amadurecimento do órgão, que levou aproximadamente dez anos, em que o Tesouro gradativamente foi assumindo mais responsabilidades.

E3: A SOF foi criada, em setembro de 1971, como uma subsecretaria especial de finanças e, em 1972, transformou-se na Secretaria de Orçamento e Finanças. Foi assim denominada até o início da década de 1990, quando o governo Collor, ao assumir, transformou a SOF em Departamento de Orçamentos da União. Em 1992, com a mudança de governo, assumindo o presidente Itamar Franco, a SOF volta a ser Secretária de Orçamento, não mais de finanças.

A criação da SOF foi importante para se aperfeiçoar o processo de elaboração do orçamento no Brasil. Em 1974, esta Secretaria participou ativamente da elaboração da portaria que criou a primeira classificação funcional programática do governo federal, portaria essa que também é utilizada para as demais esferas de governo como referencial.

Com a Constituição de 1988, a SOF assumiu outra responsabilidade: a de elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias – peça considerada importante e estratégica para balizar a elaboração do orçamento. A Constituição trouxe mudanças na forma de se elaborar o orçamento público. Considera-se que um marco importante se dá a partir da reforma no orçamento, entre 1998 a 1999, quando foi feita uma revisão no processo de elaboração do orçamento público e procedeu-se à agregação de conceitos, passando-se a elaborar o orçamento por programa.

Além dessa mudança de foco do orçamento para a visão de resultado, em 1998, com a crise que ocorreu na Rússia, o Brasil passa a trabalhar intensivamente com o propósito de geração de superávit primário. Cria-se, neste ano, o decreto de contingenciamento, e o processo da crise pela qual o Brasil passou em 1998/1999, culmina na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, outro marco para mudança na área das finanças e da responsabilidade fiscal.

A partir do final dos anos 1990, a SOF muda sua forma de trabalhar. Anteriormente, trabalhava-se com foco no cenário fiscal, de forma macro. Colhiam-se as informações dos principais indicadores econômicos para poder elaborar o orçamento, mas não havia, naquele momento, um processo estruturado de gestão do orçamento do ponto de vista fiscal. Havia, na estrutura da Secretaria, uma assessoria técnica, que, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, mudou a forma de elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, introduzindo mais responsabilidades e um anexo de metas fiscais.

Em 2003, a SOF criou um departamento de assuntos fiscais, sendo estruturada uma unidade para tratar da gestão do orçamento do ponto de vista fiscal. Esse departamento, que posteriormente passou a constituir uma secretaria adjunta, elabora o relatório bimestral de receitas e despesas em parceria com o Tesouro. É este órgão que sinaliza o contingenciamento que deve ser feito no início do processo, quando se elabora o orçamento, pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, produzindo relatórios bimestrais com demonstrativos do desempenho de receitas e despesas. Este trabalho permite calibrar ou flexibilizar o contingenciamento. É a partir desses cenários que se traça o espaço fiscal e se determina a possibilidade de se abrir créditos suplementares aos órgãos e ministérios setoriais.

A elaboração do orçamento também prevê o trabalho de uma Junta de Programação, composta pelos ministros da Fazenda, Planejamento e Casa Civil. Nela, decide-se sobre a questão do contingenciamento. A SOF faz todos os estudos dos cenários

fiscais, inclusive dos impactos no que diz respeito às demandas por créditos suplementares, para saber se há espaço para incorporá-los durante a revisão dos relatórios.

- Avaliação

E1: As funções de avaliação de políticas têm que ser mais bem definidas. Essa é uma função que poderia ser dada ao Ipea. A avaliação tem que ser um ato dos próprios gestores, mas não pode se dar de forma isolada. A avaliação participativa é muito importante, porque checa a percepção que o gestor tem da sua própria performance e a das suas equipes. O ideal seria haver também uma meta-avaliação, porque, nem sempre, o gestor consegue perceber obstáculos que um órgão que pensa estrategicamente pode identificar.

Deveria haver também avaliação externa, a qual teria que ser, de alguma forma, internalizada. Neste caso, a equipe geralmente aprende menos, a equipe se sente auditada e reage negativamente. Quando o Ministério do Desenvolvimento Social criou uma secretaria de avaliação, foi algo muito positivo, porque se começou a trabalhar com avaliação próxima à de impacto, para além da gerencial e de desempenho. No passado, quando as técnicas de avaliação eram mais simples, e quando a avaliação ou as demandas de avaliação eram também mais raras, poderia ser considerado satisfatório o monitoramento a partir de indicadores que vinham do IBGE e de bases documentais provenientes dos ministérios. No entanto, a avaliação de programas e avaliação de políticas exigem técnicas mais complexas, que demandam mais tempo. Nestes casos, o gestor necessitará de apoio externo.

Uma coisa seria a avaliação anual de desempenho. Neste caso, não se procura mudar a política pública daquele programa, as variáveis que foram escolhidas como variáveis causais daquele problema e as ações, que são a versão positivada do problema, não se alteram em uma avaliação de desempenho. Interessa, neste caso, o procedimento, as questões gerenciais e de operação. De tempos em tempos, seria necessário fazer a avaliação de impacto. Outra coisa é a avaliação da política, avaliação do modelo causal, do modelo lógico, da dinâmica de um determinado problema. A avaliação de desempenho deveria ser uma autoavaliação, com avaliação dos beneficiários, porque é o beneficiário o principal interlocutor para se identificar o que está funcionando ou não está funcionando. A avaliação da política que trata dos resultados, portanto do impacto e transformação na sociedade, poderia ser desempenhada por instituições como o Ipea, que tem tradição e quadros para isso.

O papel da SPI, em conjunto com o Ipea, seria de formulação dos marcos lógicos junto aos ministérios. Poucos são os programas que têm qualidade, portanto poucos são os programas passíveis de avaliação, porque não foram feitos a partir de um marco lógico. A SPI poderia ter a função de pensar o programa do Plano Plurianual e a sua estrutura de metas – objetivo, indicadores e metas – junto ao Ipea e junto ao ministério setorial na formulação de bons programas. A avaliação de

desempenho, chamada autoavaliação, meta-avaliação, do mesmo modo que vinha sendo feita: a SPI e o Ipea sendo as instituições responsáveis e agindo juntas, pois a primeira tem uma perspectiva muito operacional e a outra tem uma perspectiva mais densa de política pública.

E2: Na SPI, são desenvolvidos vários trabalhos relacionados a monitoramento e avaliação. Nesta instituição, a avaliação de políticas públicas é diferente da avaliação que faz o Ipea: ora se faz por amostragem, ora por alguma demanda específica. Procura-se avaliar o conjunto das políticas, porque a ideia do ciclo é: fazer a avaliação e alimentar o orçamento seguinte.

A SPI realiza dois tipos de avaliação atualmente: uma é a avaliação da estratégia de desenvolvimento prevista no plano; além disso, é feita, junto aos ministérios, uma avaliação setorial dos principais programas. O principal objetivo é que a avaliação seja utilizada pelo orçamento na hora da programação.

Por outro lado, ainda não foi resolvido o dilema da avaliação de impacto. Há poucos órgãos que sabem fazer avaliação de impacto de programas para descontaminar de outros efeitos, embora já haja várias iniciativas em curso. A SPI trabalha com três conceitos: eficiência, eficácia e efetividade. Dando atenção, principalmente, ao conceito de eficácia, que é entregar o bem público na hora certa e no lugar certo. Concluir um projeto é fundamental para o conceito de eficiência do gasto. Se for considerado apenas o conceito de eficiência, ou seja, fazer mais com menos, geram-se estrangulamentos.

E3: O Ipea foi criado em 1964, e sua missão era claramente definida e voltada ao planejamento institucional, avaliação de políticas públicas e assessoramento de governo. Neste período, já se pretendia que fosse um órgão que pensaria o país para o futuro. Discutiu-se que este órgão deveria construir internamente uma visão intersetorial, a fim de permitir aos técnicos do Ipea que assessoram políticas finalísticas pensar e propor soluções que levem em conta a integração dessas políticas. E, dado o papel estratégico do Ipea, de desenhar agendas de desenvolvimento baseado numa visão intersetorial, sua visão deveria expandir-se também para fora da instituição.

E4: Uma boa avaliação das políticas públicas é a base para se elaborar os programas de governo, fundamentando a formulação destas políticas e garantindo uma programação adequada. Assim, torna-se importante, no processo da alocação de recursos, analisar também informações sobre avaliação de políticas.

No caso do orçamento, as informações de avaliação e controle enriqueceriam o processo de programação, pois trariam ingredientes novos, permitindo uma discussão mais qualificada dos resultados e da ação de governo. Forneceriam mais instrumentos para as discussões com os órgãos setoriais, no sentido de aperfeiçoar e melhorar a programação de governo.

- Gestão e controle

E1: Falta uma cultura de planejamento nos órgãos governamentais, e, ainda que se atinjam muitos resultados, nem sempre são os melhores para a sociedade. O PAC mostrou que os órgãos alegavam falta de recursos, mas, ao se disponibilizar os recursos, descobriu-se que o problema era, na verdade, falta de pessoal, de projetos. Ou seja, problemas de gestão. Para se resolver o problema do planejamento, é necessário tratar questões como: ter projetos bem estruturados, buscar-se outra cultura de planejamento, organizar melhor as ações, garantir pessoal qualificado nas unidades. Muitas vezes, os órgãos usam o contingenciamento como escudo para explicar sua ineficiência. Não raro, isso se dá por deficiências como falta de pessoal, infraestrutura, sistemas ou projetos bem estruturados.

Há muitas críticas sobre o aumento de gasto corrente do governo e de contratação de pessoal, mas para a prestação de um bom serviço público, é necessário ter profissionais: médicos, enfermeiras, professores. Não adianta construir hospitais com equipamentos de última geração se não houver bons profissionais para o atendimento. O gasto corrente é um gasto essencial para que o Estado preste seu serviço.

E2: Os gestores deveriam ser encorajados a “fazer” e não a “não fazer”. O controle, no Brasil, sempre foi muito mal interpretado e, somente nos últimos anos, ganhou uma dimensão mais adequada e o status de Ministério, sendo que, antes, estava vinculado a um ministério setorial, o Ministério da Fazenda, o que não permitia tratar adequadamente de assuntos transversais.

É necessário aprofundar o processo de interação com o gestor, de compreensão de suas dificuldades, para ajudá-lo a enfrentá-las. São notórias as dificuldades dos gestores em gerir. A legislação deve buscar um controle mais moderno, com desburocratização dos processos, garantindo maior transparência para a sociedade.

Uma das linhas de trabalho da CGU é o acompanhamento de programas de governo, o que diferencia este órgão do TCU. Este último executa auditorias operacionais e demonstra resultados, mas não tem como atribuição se comprometer com a solução dos problemas detectados. O processo de trabalho da CGU é realizar um diagnóstico, identificando os pontos que não deveriam ocorrer na execução de um determinado programa.

A partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das sinalizações do governo na sua mensagem ao Congresso, a CGU identifica um conjunto de ações que se entendem prioritárias para o governo e que demandarão um acompanhamento sistemático. Nesse processo de acompanhamento, tenta-se fazer um mapa da trajetória da execução, destacando-se pontos que podem ser problemáticos. Faz-se também um acompanhamento orçamentário-financeiro e físico por amostragem dos programas, inclusive grandes obras.

E3: A CGU é, talvez, uma experiência institucional única no mundo, pois agrega uma combinação de funções que, na maioria dos países, estão divididas ou dispersas em órgãos diferentes. Primeiramente, o controle interno era um sistema encabeçado pela Secretaria Federal de Controle Interno, vinculado ao Ministério da Fazenda, e, depois, foi transposta para a Casa Civil. Quando, no governo Fernando Henrique, criou-se a Corregedoria-Geral da União, fez-se uma justaposição de duas estruturas que não se comunicavam entre si: o órgão de controle interno e a nova Corregedoria Geral da União. Sempre houve um distanciamento grande entre o órgão de controle interno e os órgãos de planejamento. O órgão de controle interno nasceu no Ministério da Fazenda; o Ministério do Planejamento tem outro ambiente. A comunicação entre um e outro não é trivial. Além do mais, o enfoque que era dado ao controle interno era predominantemente outro, não o de acompanhar e avaliar resultados da execução de programas. Ainda hoje, não se consegue cumprir plenamente esta missão, pois há plethora de objetivos e de finalidades, de preocupações e de pressões.

Por outro lado, a Corregedoria Geral da União, que foi o embrião da futura Controladoria, foi criada com um viés punitivo. No momento em que o governo Lula assume o poder, até pelos compromissos históricos do governo Lula com a ética pública, com o combate à corrupção, com o incremento da transparência, toda a sinalização, a ênfase, era que a CGU se tornasse uma agência anticorrupção, muito mais que um órgão integrante do ciclo de gestão, ou seja, um órgão de avaliação da execução de programas. Esperava-se dela um caráter muito mais de órgão de fiscalização, de auditoria, para detectar irregularidades, e, portanto, combater a corrupção.

Contudo, superou-se esta visão de “Corregedoria”, porque, ainda na época da transição, decidiu-se incorporar a ela outros objetivos institucionais. A ideia de uma controladoria então surge, combinando-se as várias funções atualmente exercidas. É um desenho peculiar, pois agrega as funções: *i*) correccional, que é a função de punição na esfera administrativa, para aqueles que cometem irregularidades, por meio de atividades de sindicância e processo administrativo; *ii*) de controle interno, contemplando desde a avaliação de programas até a responsabilidade pela identificação e comunicação de todas as irregularidades ao Tribunal de Contas, e, portanto, num leque bastante amplo de auditoria patrimonial, financeira, contábil, apuração de denúncias; e *iii*) de incremento da transparência pública, como uma grande inovação que resulta do entendimento de que a prevenção da corrupção é mais importante do que sua punição, e de que o melhor caminho para prevenir é a transparência. Além disso, há uma quarta função, um pouco mais desgarrada da finalidade da CGU propriamente dita, que é a de Ouvidoria-Geral da União. Essa Ouvidoria é, de fato, uma Coordenação das centenas de ouvidorias especializadas que operam na administração federal, não exatamente um canal para denúncias.

Essas funções competem entre si permanentemente. Porém, as vantagens são inúmeras, incluindo a vantagem de economia de recursos e de atividades. Este é

um benefício que decorre do fato de estarem, no mesmo órgão, tanto a dimensão fiscalizatória do controle, como a sua dimensão de acompanhamento da execução.

E4: A história do controle, seja o controle interno ou externo, começa no início do século, em 1920, com a criação da Contadoria Geral da República. Assim como o resto da administração pública, também a atividade do controle tem três grandes reformas em sua história: 1937, 1967 e 1996. Nesse sentido, pode-se dizer que o controle possui um ciclo de vida parecido, que começa com a reforma de 1964-1967, com a implantação pelo regime militar do Decreto-Lei no 200, que antecedeu a reforma de 1996, com a criação da Secretaria Federal. Contudo, antes disso, em 1967, houve uma grande mudança, porque, anteriormente, o controle externo exercia o controle prévio, na medida em que nenhum dispêndio era feito sem que o controle externo se manifestasse, o que gerava discussões e atrasos. A própria lei orgânica do tribunal foi alterada na época, e o controle externo parou de fazer o controle prévio, que passou a ser feito pelo controle interno. A atividade passou a se articular com o próprio gestor federal e daí, a rigor, não era um controle prévio, mas, sim, o que poderia ser denominado controle concomitante. Poderia ser muito mais concomitante, ou seja, muito mais articulado com outros órgãos de planejamento, especialmente com a SOF, a SPI, o Ipea entre outros.

Hoje, a SFC pertence à estrutura da Controladoria Geral da União há quatro anos. Em 1998, essa Secretaria passou por uma grande mudança. À época, ela pertencia ao Ministério da Fazenda. A Secretaria Federal de Controle exercia uma supervisão técnica das antigas Siset, que possuíam estrutura em cada um dos ministérios. As Siset estão subordinadas diretamente aos ministros, mas o secretário federal coordenava suas organizações, ditando as regras de como elas funcionariam.

Em 1998, houve uma redução de gastos, em razão da crise na Ásia e na Rússia. Isso acabou ocasionando o fim das Siset em 2000, e seus servidores passaram a pertencer à Secretaria Especial de Controle. Houve então uma mudança do foco da atividade do controle, que, nos últimos 15 anos, esteve voltado para a legalidade, mas, desde 1994, voltou-se também para a avaliação da execução das políticas públicas. O que o controle faz hoje é reflexo das mudanças no quadro federativo brasileiro, a partir das mudanças que ocorreram no país com a promulgação da Constituição de 1988. Atualmente, as políticas públicas do governo federal são muito mais descentralizadas do que eram antes de 1988, e o controle não poderia manter-se inerte a essas mudanças, visto que, antes, a ação era muito centralizada em Brasília. O controle atualmente exercido pode ser considerado um controle secundário, sendo que o controle primário cabe ao próprio gestor federal.

As diretorias dessa Secretaria têm, atualmente, a função de trabalhar junto aos respectivos ministérios, de mapear as políticas públicas em que os ministérios estão envolvidos, identificar entre elas quais são as mais importantes. Portanto, o trabalho das diretorias é estabelecer um planejamento daquilo que é mais relevante

para ser acompanhado. Esse estabelecimento se dá no início do ano, quando da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), mas também por meio de ações que extrapolam a LOA, como por exemplo, um incentivo fiscal, uma renúncia fiscal.

As coordenações dentro das diretorias estabelecem, então, um mapeamento dessas políticas, fazendo uma descrição sobre cada um dos programas, cada uma das ações de governo e, a partir desse levantamento, estabelecem estratégias de como acompanhar esses programas e ações. As estratégias redundam quase sempre em uma atividade no interior do país, fazendo-se necessário se articular com as regionais. O trabalho de acompanhamento conta com investimentos também na área de estatística: elaboração de amostras, estatísticas representativas capazes de produzir inferências para todo o universo. Desde 1994, os esforços têm sido feitos para que se obtenham amostras representativas, amostras que demonstrem a realidade dos pequenos, médios e grandes municípios, pois não se pode fazer investigação apenas nos grandes municípios e nas capitais dos estados.

Nas regionais, o trabalho é executado a partir de ordens de serviço, que permitem a instituição de coordenações com atribuição de levantar inferências sobre as investigações de fiscalização de campo. A diretoria dá suporte ao planejamento desse acompanhamento de cada coordenação, a partir de conceitos como “trabalho previsto” e “trabalho realizado”. Essa estrutura foi arquitetada em 2004 e, com o programa de sorteio dos municípios, o trabalho tomou um rumo um pouco diferente, em função da necessidade de maior publicidade e transparência, visando ganhar credibilidade e participação da população no controle social do serviço público.

A partir desse trabalho, a CGU também se dedica à produção de livros e cartilhas, entregues não apenas à população, mas também às prefeituras, porque se percebeu, desde o início, que boa parte dos problemas não tinha origem em questões de dolo ou má-fé, mas, sim, na falta de estrutura dos municípios e baixa capacitação de seus servidores. Diversas frentes de trabalho e diversos programas foram desenvolvidos no âmbito da CGU, entre eles o programa “Olho vivo no dinheiro público”. A CGU foi desenvolvendo meios de aprimorar o controle social, de aprimorar também a gestão pública municipal, mas isso só foi possível pelo *know how* acumulado em função do investimento que havia sido feito nos sete anos precedentes, no conhecimento sobre o funcionamento do governo e de como essas políticas são executadas na ponta.

Logo nos primeiros anos de implantação das ações de controle, houve um debate sobre o que se denominava “auditoria” e o que se denominava “fiscalização”. Auditoria consistia na forma de controle mais tradicional, e a fiscalização, nessa nova metodologia, embutia uma interpretação mais correta dada às duas técnicas de controle: a que fiscaliza – em que se praticam atividades mais específicas de campo, verificações *in loco*; e a que audita – em que há a realização de um trabalho mais amplo, amparado em um acervo documental.

Em suma: o controle é uma atividade multidisciplinar, não há trabalhos autorais, mas, sim, institucionais. Há diversos manuais para orientar como esse trabalho deve ser feito em campo, e como deve ser feito o planejamento deste trabalho. A Diretoria de Controle possui atualmente quatro coordenações. Uma coordenação de planejamento propriamente dita, responsável por se articular com as demais diretorias – funcionando de acordo com CF/88, no Art. 74, parágrafo 1º, que diz: “cabe ao controle interno avaliar a execução dos programas de governo, dos orçamentos”. Essa atividade é denominada avaliação dos programas de governo.

Além dessa, há duas coordenações responsáveis pelos normativos, os procedimentos e técnicas desenvolvidas pelo controle; e outra, responsável pelas operações especiais – aquelas que fogem um pouco à rotina, são ações que decorrem da articulação externa com órgãos que garantem a defesa do patrimônio público, como a Polícia Federal e o Ministério Público Federal. Há, ainda, uma última, responsável pelas auditorias ou pela supervisão realizada nas regionais, no âmbito do contrato com organismos internacionais, pois a CGU, há mais de trinta anos, é responsável, no Brasil, por fazer a auditoria dos contratos internacionais com o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento etc.

Ao acompanhar as políticas, não se acompanham apenas os recursos que foram descentralizados, mas também como a política é formulada, os objetivos estabelecidos, as razões de implantação de determinado programa, o fluxo de funcionamento do programa etc. Quando se desenha o fluxo do programa da ação de governo, procura-se analisar o conjunto e não apenas o gasto. A maioria das atividades da Diretoria acaba tendo um caráter *a posteriori*, até por que não se dispõe da estrutura necessária para se realizar controle ainda mais efetivo. Demanda-se muito tempo entre estudar o programa, disponibilizar uma ordem de serviço, essa ordem de serviço retornar a Brasília, e proceder-se a sua consolidação para que seja encaminhada ao gestor federal.

Tem-se, atualmente, uma diretriz muito clara de que o controle deve ir além dessa terminologia tradicional (prévio, concomitante e *a posteriori*): o que se entende por controle preventivo. Esse controle preventivo tem como principal objetivo auxiliar o gestor no desempenho de suas funções. O controle preventivo que vem sendo exercido tem a função de propor soluções, não só apontar as dificuldades, mas participar do processo; e o princípio dessa participação está no cerne do funcionamento do ciclo de gestão. Por sua vez, o controle externo não constitui um controle participativo e não se integra ao ciclo de gestão. O controle é comumente visto como atividade feita por dever de ofício; há normativos que preveem que o controle tem de certificar as contas dos gestores federais. Isso é feito, mas não pode ser a única atividade do controle nem feita de forma isolada, mas, sim, combinada com as outras atividades de controle interno. Há uma função constitucional atribuída ao controle, que é a de avaliar as contas dos administradores. Essa, na

verdade, é uma função do TCU, mas a Constituição prevê que o controle interno deva apoiar o controle externo. O apoio ao controle externo se dá basicamente por esse trabalho de certificação das contas.

Atualmente, a atividade de auditoria vem tomando um rumo mais adequado, auxiliando o gestor a gerir. A CGU é atualmente o órgão central de controle interno, assim como existe o órgão central do sistema de planejamento, de orçamento, de administração. Todos esses órgãos centrais assumem papel de articulação com os órgãos setoriais, que executam as respectivas políticas. São esses: SOF, SPI, Ipea, SFC (dentro da CGU), STN e outros. A questão de fundo, na forma de uma hipótese, seria saber se existe ou não a necessidade de uma coordenação mais ampla e formal desses órgãos. E, por trás disso, está o conceito do governo em rede, e, na rede, é preciso que haja um consenso.

Portanto, relativamente ao segundo aspecto considerado anteriormente, as entrevistas foram capazes de registrar visões divergentes dos dirigentes sobre a estrutura organizacional ou a estrutura de governança mais geral de um suposto ciclo de gestão. Há diferentes posições sobre quais funções deveriam estar presentes em que órgãos, bem como sobre o estado atual de sobreposições de funções e órgãos, algumas defendendo a junção de pastas e/ou secretarias, outras simplesmente conformadas com a situação atual. É óbvio que tais divergências seriam mesmo de se esperar, pois se trata de situação que deriva da constatação anterior, de ausência de compreensão comum ou consensual sobre o significado prático da expressão “ciclo de gestão”. Não havendo anteparo institucional-legal próprio nem entendimento intragovernamental comum acerca do tema, resta, de fato, divergência grande entre os gestores no que concerne a uma suposta ou necessária arquitetura de governança sobre as etapas, as funções, as instituições, os processos e os instrumentos desse complexo circuito de atribuições governamentais que envolve, entre outras, as funções de planejamento, orçamentação, gestão, avaliação e controle da coisa pública.

Como visto, uns falam em restringir e focar as energias esparsas do governo federal apenas em torno do processo orçamentário *stricto sensu*. Nesse caso, derivaria como estrutura a ser privilegiada uma que favorecesse, prioritariamente, as organizações diretamente encarregadas da arrecadação tributária federal, bem como aquelas encarregadas da alocação orçamentária final aos órgãos setoriais, sem descuidar, por sua vez, das instâncias responsáveis pelo gerenciamento mais direto da moeda e da dívida pública federal.

Em outro desenho institucional possível, fala-se da necessidade de um grande movimento, a ser capitaneado pela Presidência da República, com vistas a instituir juridicamente um entendimento comum em relação às ditas funções, buscando, com isso, eliminar sobreposições de funções entre órgãos e otimizar ou racionalizar a implementação e a gestão propriamente dita de cada uma das etapas componentes do ciclo, entendido agora em perspectiva mais ampla.

Na compreensão que se está constituindo ao longo deste texto, a proposta anterior parece, de fato, algo necessário e possível de ser feito pelo governo federal. Como em outras situações, necessidade e oportunidade são os imperativos desse movimento, e não parece haver, na conjuntura atual, razões para suspeitar que algo dessa natureza e grandeza, porquanto complexo e cheio de artimanhas, não possa ser realizado pelas cabeças que integram a burocracia pública federal hoje. Há já conhecimento suficientemente organizado e difundido acerca dos macroprocessos que deveriam integrar o tal “ciclo de planejamento e gestão pública” hoje, bem como conhecimento e disponibilidade tecnológica igualmente suficientes para ajudar nessa empreitada.⁵

5. A esse respeito, ver figura 1. Outra menção importante deve ser feita ao Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, tal qual foi denominada a experiência informal recente no âmbito do governo federal, reunindo servidores do MPOG, do MF, do Ipea e da CGU, com vista a aproximar especialistas em políticas públicas e gestores governamentais, segundo o entendimento de que a melhoria das ações de governo, em termos da clássica tríade efetividade-eficácia-eficiência, passa necessariamente por aprimoramentos técnicos ligados ao circuito que vai da formulação e do planejamento de políticas e programas, da orçamentação, da implementação e do monitoramento, gestão e controle destes, até sua avaliação e seu redesenho quando pertinentes.

No âmbito desse fórum, chegou-se à constatação da necessidade de uma aproximação entre os órgãos que compõem aquele circuito, como estratégia conjunta e condição de melhoria das ações e iniciativas governamentais. Por meio de tal movimento de aproximação ou articulação institucional, as entidades buscariam desenvolver atividades conjuntas com os seguintes objetivos específicos:

- 1) estabelecer sistemática de relacionamentos técnicos e institucionais para dar concretude ao objetivo de se caminhar rumo à melhoria das políticas públicas, em todas suas dimensões;
- 2) estabelecer condições institucionais e técnicas para o compartilhamento cruzado de bases de dados, acervo de informações já processadas, metodologias de acompanhamento e avaliação de políticas, programas e ações governamentais;
- 3) estabelecer critérios e condições institucionais para a produção de documentos conjuntos – sob a forma de pareceres e notas técnicas, ou outros que se julgarem necessários e pertinentes –, visando contribuir, no âmbito intragovernamental, com avaliações técnicas e propostas de redesenho e/ou reorientação estratégica de políticas, programas e ações de governo.

Em parte, pretendia-se alcançar tais objetivos por meio do desenvolvimento de metodologias específicas de integração das equipes técnicas de todas as entidades componentes do ciclo, integração esta que se faria, concretamente, por meio de projetos-pilotos. Outra parte dos objetivos – ligados mais diretamente a um amadurecimento conceitual e operativo do que deveriam ser o “ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas federais” no Brasil e sua forma de funcionamento de fato integrado – realizar-se-ia por meio de eventos periódicos conjuntos, com as seguintes características:

- 1) Discussões internas: seminários trimestrais internos para discussões pautadas nas agendas de trabalho das entidades. Exemplos: visão integrada do ciclo de planejamento e gestão, apresentação dos processos de trabalho de cada entidade etc.;
- 2) Discussões do governo com a sociedade: realizar-se-iam a cada dois anos, por meio de congressos nacionais, tais que tratassem de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, reunindo entidades integrantes do ciclo, demais instâncias de governo e ministérios setoriais, a academia e os outros setores interessados da sociedade civil, entre outros;
- 3) Trabalhos de avaliação conjunta: eleger-se-iam programas e ações do governo como objeto de avaliação conjunta do ciclo, na crença de que avaliações conjuntas de processos e resultados também ajudariam a induzir a integração entre as entidades envolvidas;
- 4) Capacitação: promover-se-iam palestras e cursos de capacitação para servidores públicos, em perspectiva de formação continuada.

Por sintomático, cumpre registrar que tal agenda de iniciativas conjuntas, até o momento em que se encerrou este texto, não havia prosperado de modo satisfatório.

2.3 Visões dos dirigentes sobre carreiras e integração do “ciclo de gestão”

Por fim, em relação ao terceiro aspecto aludido – relativo a quais funções e carreiras incluir ou contemplar no ciclo de gestão –, pairam divergências sérias entre os entrevistados relativamente à seleção, qualificação e composição da força de trabalho no setor público federal, algo que se chama hoje, no linguajar dominante, de “gestão de pessoas” ou “gestão de recursos humanos” no setor público. Há diferentes posições sobre que funções pertencem ou deveriam pertencer a tal ciclo, bem como diferentes posições sobre como organizar e gerenciar o pessoal empregado no ciclo, uns defendendo carreiras únicas ou mais homogêneas, outros defendendo o formato atual, ancorado em especialização de carreiras por função e/ou órgão da administração pública federal.

Essa é uma discussão que é fortemente impactada pelo grau de (in)compreensão que se tenha acerca do próprio ciclo, seu significado prático e suas potencialidades vindouras. Em uma perspectiva reducionista deste, algo centrado preponderantemente no ciclo do gasto, privilegiar-se-iam carreiras altamente especializadas naquelas funções e instituições já mencionadas, diretamente encarregadas da arrecadação tributária federal, da alocação orçamentária final aos órgãos setoriais, além, é claro, daquelas responsáveis pelo gerenciamento da moeda e da dívida pública federal.

Contudo, se a perspectiva de estruturação e integração das funções, das instituições, dos processos e dos instrumentos do ciclo for algo mais amplo, então, nesse caso, haveria de se pensar em outras formas de seleção, capacitação e gerenciamento da força de trabalho. Ocorre que, mesmo insatisfeitos com vários aspectos da forma atual de recrutamento e organização das carreiras nesses setores, os dirigentes entrevistados mostraram-se céticos – para o futuro imediato – sobre as possibilidades de alterar significativamente as coisas tais como estão sendo conduzidas. Desde os princípios gerais e perfis sob os quais se organizam os atuais concursos, passando pelas práticas atuais de capacitação e qualificação profissional – seja nos locais de trabalho, seja ao longo das respectivas carreiras –, até a discussão sobre a mobilidade ou o trânsito – possível e/ou desejável – de pessoal entre órgãos e funções do ciclo, tudo isso é motivo ainda de grande divergência de opinião entre os entrevistados, tal como se pode depreender das falas reproduzidas a seguir, tanto no que diz respeito às carreiras como no que tange ao tema da integração das funções do ciclo de gestão.

- Carreiras

E1: A concepção de carreiras do ciclo de gestão atuando em determinado ambiente institucional tem propiciado certa objetividade de iniciativas por parte do governo, tanto no que se refere a recrutamento e seleção de servidores, como à política remuneratória para essas carreiras. Isso tem permitido que o quadro de pessoal do Ipea, por exemplo, tenha uma situação remuneratória adequada, assim como os

gestores governamentais, a carreira de planejamento-orçamento do MP e a carreira de finanças e de controle – que é compartilhada pela CGU e o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional.

Essa situação permitiu também que houvesse continuidade de ações, ao regular o recrutamento de servidores por meio de concursos para essas atividades, assim também como a implementação de medidas relacionadas à sua qualificação, treinamento, formação etc. Nesse sentido, houve um ganho significativo não só em número, mas também em termos de competência e capacidades, na medida em que foi possível recrutar e reter pessoal de boa qualidade, de boa qualificação técnica e acadêmica, inclusive para essas ações. Isso tudo tem, obviamente, um efeito positivo do ponto de vista do desenvolvimento institucional, embora não seja suficiente para resolver todos os problemas de governo, porque, embora se possa considerar que essas carreiras fazem parte inequivocamente do ciclo de gestão, o ciclo de gestão como um todo, conceitualmente falando, é muito maior do que essas carreiras. Ele, na verdade, perpassa a administração como um todo e envolve, nas suas diferentes fases, diferentes setores que são, em grande medida, difíceis de comparar em termos de qualificação institucional.

Por exemplo: quando se observa o nível de competência técnica instalada para executar as ações correspondentes no seu interior, um ministério como o Ministério da Fazenda está em melhores condições do que muitos dos ministérios da área social. Ainda que haja, na cúpula do ministério, e em alguns setores mais do que em outros, equipes técnicas competentes, com bons quadros, a verdade é que, como um todo, a estrutura ministerial carece desses recursos, e a implementação das políticas públicas a cargo daqueles ministérios às vezes sofre consequências negativas.

Para seguir com exemplos, na área social, o governo encaminhou ao Congresso um projeto de lei com vistas à criação de uma carreira de analista técnico de políticas sociais para fazer uma espécie de meio de campo no que se refere à implementação das políticas públicas nessa área. Uma vez aprovado esse projeto, vão ter que ser então programados novos concursos, o treinamento do pessoal, sua alocação nos ministérios afins para que, a partir daí, também haja um ganho qualitativo em relação ao ciclo de políticas públicas na área social.

É necessário, portanto, identificar inicialmente quais são as funções que cada uma dessas carreiras exerce. Durante um período, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, optou por fazer um processo de aproximação atributiva entre as carreiras do ciclo de gestão, o que possivelmente tenderia a gerar alguma sobreposição ou algum tipo de duplicidade de competências. Essa iniciativa redundou em uma carreira que tem a dupla função de servir ao Ministério da Fazenda e à Controladoria Geral da União, por um lado, atuando na questão das finanças

públicas, da gestão financeira do governo, no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional; e, de outro lado, atuar no âmbito da CGU, especialmente no que se refere ao controle interno e ao combate à corrupção. Assim, há uma dupla função exercida pelos membros da carreira de finanças e controle (AFC) que, há quem entenda que deveriam ser segregadas, divididas. Porventura não seria produtivo fazer essa separação, até mesmo por razões históricas, tendo em vista a identidade que essa carreira já tem, consolidada há mais de vinte anos.

No âmbito do orçamento, por sua vez, há uma situação ainda mal resolvida, na medida em que a carreira de planejamento e orçamento é, sobretudo, a carreira de orçamento, e isso decorre também de sua origem histórica, porque foi uma carreira criada com a finalidade de suprir as necessidades da SOF e das coordenações de orçamento e finanças. Em 1992, essa carreira foi reformulada e teve sua denominação alterada para carreira de planejamento e orçamento e passou, a partir dali, passou a ser também destinada a atender algumas necessidades da Secretaria de Planejamento e Avaliação e, depois, de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ocorre que o perfil dessa carreira, em termos de formação e da própria alocação dos seus integrantes, jamais supriu efetivamente essa necessidade como uma carreira que perpassasse o governo. Alguns de seus integrantes, de fato, exercem esse tipo de função, especificamente no âmbito da SPI, mas eles não têm presença disseminada no âmbito da máquina pública.

A carreira de gestores governamentais possui um perfil generalista amplo e, gerenciada pelo Ministério do Planejamento, tem sua alocação feita a partir dos critérios de prioridade e relevância definidas pelo MP, com vistas a suprir demandas de caráter geral e amplo, tanto no que se refere ao processo de formulação quanto ao processo de gestão, implementação e administração das políticas públicas. Os gestores governamentais não atuam efetivamente nas questões relacionadas ao controle interno, mas muitos deles já tiveram e têm atuação em áreas relacionadas às finanças públicas ou em relação ao planejamento. Trata-se de uma carreira que tem, de fato, uma identidade muito ampla com as competências do ciclo de gestão e que, se não abarca todas as outras carreiras, abarca parte delas.

A situação do Ipea sempre foi mais problemática, mais complexa, tendo em vista que o Ipea é uma fundação, e o seu quadro de pessoal é específico para as necessidades daquela fundação. A estruturação do quadro de pessoal do Ipea se deu, originalmente, por meio da criação de cargos diferenciados, dentro do plano de cargos, sendo que dois cargos se destacavam: o de técnico de planejamento e pesquisa e o de técnico de desenvolvimento administrativo. Essa origem leva, de certa forma, a uma especialização nas funções de elaboração de estudos que subsidiem o planejamento e a formulação de políticas; mas o Ipea não é exatamente um órgão de planejamento, é um órgão de auxílio ao planejamento. E é um órgão que, de

certa forma, sofreu algumas instabilidades em função da sua vinculação recentemente à SAE, perdendo, portanto, formalmente, uma ligação com o MP – o que não chega a ser problemático, mas pode causar algum tipo de afastamento em relação às políticas públicas de curto e médio prazo.

Além disso, os cargos do Ipea não podem ser alocados em outros órgãos, como são os cargos das carreiras do ciclo de gestão. São cargos destinados exclusivamente às necessidades do Ipea, o que não impede que técnicos do Ipea, por meio de requisição para cargos de confiança, estejam a serviço de outros órgãos. Mas é sempre uma situação precária. Dessa forma, o Ipea tem um espaço muito importante na realização de estudos, na realização de pesquisas, mas seus integrantes sempre tiveram também papel de destaque em outras áreas do governo em virtude de suas competências e qualificações pessoais.

Esse é basicamente o desenho das carreiras do ciclo de gestão e como elas se complementam ou se superpõem. As superposições são mínimas, o que não significa que não haja defensores de uma fusão entre essas carreiras, que trabalham com a perspectiva de ter uma única carreira para todas as ações do ciclo de gestão. Essa ideia, porém, esbarra, de certa forma, em um limite constitucional. Ainda que se pudesse criar uma nova carreira ou aproveitar uma dessas carreiras já existentes, como a dos gestores governamentais, para ser a carreira única do ciclo de gestão, criar-se-ia um forte obstáculo, em virtude da impossibilidade constitucional da transposição dos atuais integrantes das outras carreiras para uma nova carreira que tivesse atribuições mais amplas.

E isso porque o concurso público, como única e exclusiva forma de ingresso no serviço público, requer, precisamente, que haja essa identidade: o concurso tem que ser específico para o cargo que a pessoa vai assumir. Se ela fez concurso para outro cargo, ela não pode ser aproveitada em uma nova carreira sem se submeter a um novo concurso público. Então, haveria muitas dificuldades no plano constitucional para que se reduzissem eventuais superposições a partir de uma unificação de carreiras e da criação de uma nova carreira, que começasse do zero. Isso acabaria gerando um espaço de conflito e de subaproveitamento de servidores experientes com qualificações reconhecidas e distribuídos em vários setores por todo o governo, e não haveria, portanto, ganhos que superassem os custos.

Em outros setores, houve unificações, como é o caso, por exemplo, da Receita Federal, mas em um contexto bem mais fácil de ser administrado, tendo em vista, primeiramente, que a unificação se deu no âmbito de um único órgão e, em segundo lugar, que essa unificação se deu entre carreiras que sempre pertenceram ao mesmo grupo ocupacional, sempre fizeram parte do mesmo grupo de atribuições e que, essencialmente, exercem as mesmas tarefas com diferenciações menores no que se refere ao objeto – uma fiscalizava tributos como IR, IPI etc.,

enquanto a outra fiscalizava outro tipo de tributo, as contribuições sociais destinadas à seguridade social.

Uma carreira generalista no ciclo de gestão supre melhor as necessidades do governo, pois dá mais flexibilidade. Contudo, por outro lado, também tem sérios problemas no que se refere à sua gestão, o que demanda um nível de coordenação, no âmbito da supervisão dessa carreira, muito maior do que eventuais carreiras setoriais. O atual desenho com a existência de três grandes grupos de carreiras no âmbito da administração direta atende satisfatoriamente as demandas da administração pública. Se esse desenho tivesse que ser simplificado, seriam necessárias, ainda assim, pelo menos duas carreiras. Uma única carreira dificilmente seria adequada para atender ao conjunto das competências e atribuições no âmbito do ciclo de gestão. Aprimorar o ciclo de gestão é uma necessidade permanente. Qualquer governo, qualquer administração, qualquer país busca, continuamente, aprimorar esse ciclo. A questão maior aí é, precisamente, saber até onde soluções pontuais ou setoriais são soluções suficientes para o volume de situações e de dificuldades herdadas em virtude do sucateamento da máquina pública nos últimos 30 anos.

O governo federal, infelizmente, jamais implementou uma política ampla de profissionalização das suas estruturas burocráticas, o que levou à criação e consolidação do modelo de “ilhas de excelência”. Em um período mais recente, inclusive, abusou-se da terceirização como forma de satisfazer às necessidades de diferentes setores. Sem contar os famigerados processos de contratação de consultores que, na verdade, nada de consultoria faziam, senão um exercício de funções que eram tipicamente funções atreladas às necessidades do ciclo de gestão. Isso implica dizer que aperfeiçoar o ciclo de gestão compreende suprir de fato as necessidades dos diferentes setores em termos de recursos humanos qualificados. O que implica também mais custos, mais gastos, porque essa mão de obra é cara no contexto global em que está inserida a sociedade brasileira. Um servidor que hoje, na carreira de gestor governamental, na área do tesouro, ou na área do orçamento, inicia com uma remuneração inicial na faixa de R\$ 12- 13 mil, é um servidor com uma remuneração, para os padrões brasileiros, bastante elevada. Trata-se de um cargo competitivo em relação às melhores carreiras, as mais bem estruturadas, mais valorizadas de qualquer nível de governo. Consequentemente, disseminar essa alternativa como solução para todos os setores que dela necessitam implica em um custo que terá de ser incorporado e, obviamente, esse custo terá de ser justificado política e tecnicamente, além de ter correspondência em relação a desempenho. Talvez essa seja uma das grandes lacunas da situação atual, que é a de regulamentar de fato o sistema de avaliação de desempenho, não apenas de servidores, mas de órgãos e de instituições.

Urge a regulamentação do parágrafo 8º do Artigo 35 da Constituição, permitindo melhores condições de associar metas de desempenho aos recursos que são desti-

nados às funções dos órgãos. É necessário também implementar e regulamentar sistemas de aferição de desempenho para o conjunto dessas carreiras, na medida em que foi extinto o sistema de avaliação de desempenho que se baseava na remuneração do servidor, ou seja, que tinha impacto salarial. Com a criação do subsídio, a lei que o implementou prevê a regulamentação do sistema de avaliação de desempenho, do sistema de desenvolvimento em carreira, como forma de compensar a perda desse mecanismo de avaliação que tinha impacto no salário mensal do servidor. Essa é uma necessidade que precisa ser rapidamente enfrentada com vistas ao aperfeiçoamento da atuação das carreiras no âmbito do ciclo de gestão.

Mais do que isso, é necessário trabalhar com medidas complementares, como a criação de algumas carreiras setoriais ou de caráter mais geral voltadas ao apoio administrativo, não no nível médio, mas no nível superior, que estabeleçam uma espécie de terceiro escalão no âmbito da hierarquia decisória. Devem ser colocados no primeiro escalão os Ministros de Estado – do presidente da República aos ministros de Estado –; no segundo escalão, os secretários executivos e os secretários nacionais; no terceiro escalão, as carreiras da burocracia pública que exercem funções complementares. Depois, viriam os subníveis mais básicos; um deles seria o nível mais próximo do estratégico, correspondente às carreiras do ciclo de gestão, voltadas precisamente à formulação e avaliação das políticas e das atividades de gestão orçamentária e financeira do Estado. No subnível um pouco abaixo, viriam, então, as carreiras com perfil mais executivo, de execução e implementação das políticas públicas para fazer, de fato, com que essas políticas cheguem aos cidadãos, com que as obras públicas sejam executadas dentro dos cronogramas e com base nos custos estimados.

Finalmente, é necessário trabalhar com a perspectiva de instituições duradouras, menos permeáveis a certos problemas oriundos da descontinuidade administrativa, ou seja, é necessário que se alcance um nível maior de profissionalização na ocupação de cargos em comissão e que as estruturas decisórias dos ministérios estejam atreladas a servidores com determinados qualificativos: ser servidor de carreira, ter sido qualificado para aquelas funções em escolas de governo, aceder a posições em suas carreiras a partir de sistemas de mérito e a partir daí exercer as funções de direção e assessoramento vinculadas às respectivas carreiras naqueles espaços, entre outros. Isso significaria menos espaço para escolhas discricionárias, inclusive trazendo-se gente de fora da máquina para gerir a máquina pública. Não que se tenha, a partir daí, uma proibição ou uma limitação absoluta, de tal modo que, como ocorre em alguns países, o ministro de estado só possa nomear seu chefe de gabinete e um ou dois assessores. Isso seria, no caso brasileiro, uma solução inadequada em face da composição do nosso sistema político e das relações que se estabelecem entre o Estado a sociedade e os partidos políticos.

Contudo, ainda existe um nível de permeabilidade exagerado, que permite um número de nomeações exclusivamente por critérios de confiança, mesmo entre servidores. Há uma possibilidade muito ampla de ruptura em relação a períodos de governo ou mesmo troca de secretários. Isso significa dizer que há um prejuízo à própria continuidade das ações, porque, a cada troca, há uma perda de memória também daquilo que foi feito, do porquê ter sido feito ou não, porque deu certo e porque não deu certo. Se, simultaneamente, houvesse mecanismos de avaliação de desempenho, de avaliação da gestão, de acompanhamento da execução das políticas públicas, equipes técnicas nos níveis intermediários e superior, logo abaixo dos níveis políticos de governo, em quantidade suficiente e disseminados em todos os setores, seria possível romper com o círculo vicioso que impede que níveis adequados de eficiência da gestão pública sejam atingidos.

A cada período de governo é necessário, muitas vezes, reinventar a roda, porque não existe memória, as pessoas que sabiam foram embora, não sabemos onde estão, o que elas fizeram ou deixaram de fazer. Então, é preciso responder a essa necessidade, e isso exige medidas ousadas, em alguns momentos, medidas até que não vão ser bem aceitas por setores políticos, mas que precisam ser pensadas e implementadas.

O que se acumulou de experiência até aqui, em relação às carreiras do ciclo de gestão, é bastante positivo, porque mostra que a contribuição que esses servidores têm dado, desde a Constituição de 1988 para cá, em virtude da sua presença, da ampliação do número de servidores nessas carreiras e nesses órgãos, é realmente um fator muito importante. A qualidade da gestão pública do Brasil hoje é, sem dúvida nenhuma, muito superior à que se tinha há 20 anos.

E2: A primeira aglutinação prática que houve entre carreiras integrantes dos órgãos que teriam uma inserção no ciclo de gestão veio com a Medida Provisória nº 745 de dezembro de 1994, que cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade. Tratava-se de uma primeira tentativa de reunir, em um arcabouço legal e formal, os órgãos, por meio de suas carreiras, permitindo uma visão mais integrada do que se denominaria de ciclo de gestão. Avançando no tempo, entrando em 2000, a Gratificação de Desempenho e Produtividade foi substituída pela Gratificação de Atividades do Ciclo de Gestão. Pela primeira vez, em uma norma de caráter superior, especifica-se um grupo de gestão. Integram então as carreiras deste grupo: Analista de Finanças e Controle do Tesouro, Técnico de Planejamento e Pesquisa, Analista de Planejamento e Orçamento etc. Entretanto, embora a lei estabeleça a existência desse grupo, em lugar nenhum ele é conceituado. Há, portanto, um vácuo de definição conceitual.

A Lei nº 10.180, de fevereiro de 2001, estrutura, no seu arcabouço, os sistemas federais relacionados ao ciclo de gestão: sistema federal de planejamento e orçamento

e suas competências; sistema de administração federal e de contabilidade federal, Tesouro Nacional; sistema de controle interno do poder executivo. Pela primeira vez, organizou-se de forma mais sistêmica, mas curiosamente sem especificar o ciclo de gestão, a organização dos sistemas federais. Com a edição mais recente da Lei nº 11.890, de 2008, novamente se faz uma remissão ao grupo de gestão, sendo que não há definição em lugar algum para esse grupo. Há, portanto, certo vácuo normativo sobre, quais seriam exatamente os integrantes desse ciclo de gestão, seus papéis e responsabilidades, bem como sua forma de integração sistêmica. E, curiosamente, até o momento, a remissão mais estrutural ao ciclo deu-se em torno de carreiras. Dificilmente se pode chegar a uma visão mais integrada e sistêmica do ciclo de gestão a partir de carreiras, mas, pode-se, sim, vislumbrar as instituições e dos seus papéis.

E3: Poderia haver uma carreira só para o ciclo de gestão, mas com áreas de atuação definidas e funções específicas. Obviamente, essas atividades necessitam de um grau de especialização, entretanto, isso não impediria que se estruturasse uma carreira única, com um quantitativo total de cargos distribuído por áreas, que poderiam ser denominadas: linha de economia aplicada, planejamento e orçamento, gestão governamental etc.

A legislação atual trata das carreiras do ciclo de uma mesma forma, considerando-se vencimento e remuneração. Já os critérios para a progressão é que são diferenciados. Atualmente, existe uma flexibilidade de movimentação do servidor no próprio ciclo, mas é preciso discutir e analisar quais proximidades e semelhanças existem nas atividades executadas dentro e pelo ciclo.

E4: Com relação às carreiras do ciclo de gestão, talvez não haja grande necessidade de se criar uma única carreira. Os órgãos que compõem o ciclo de gestão possuem funções semelhantes, mas distintas entre si – todos os técnicos que trabalham nesses órgãos possuem remunerações, se não idênticas, semelhantes; então, no fundo, existe algo que perpassa todas essas carreiras: o salário; mas é preciso uma maior articulação entre elas. Algum tipo de institucionalização do ciclo de gestão é necessário, ainda que seja uma institucionalização branda.

E5: A missão principal quanto à gestão de pessoas, no governo Lula, foi a democratização das relações de trabalho, com mesas permanentes de negociação. O funcionalismo público só conquistou o direito de greve e o direito de se organizar em sindicatos a partir da Constituição de 1988; mas, de lá para cá, pouca coisa se consolidou, especialmente porque persistiu um hiato constitucional, em relação à negociação – até hoje se discute se cabe ou não a negociação na relação de trabalho dos servidores estáveis.

Então, além de se praticar a negociação coletiva, estão sendo assinados acordos – de 2003 para cá foram assinados mais de setenta acordos com advogados

representativos das entidades dos servidores públicos federais, permitindo criar um novo olhar para a política de gestão de pessoas, baseado na negociação, na democratização das relações de trabalho, na reformulação de todas as carreiras de forma compartilhada com as entidades que representam os servidores federais.

No ano de 2002, foram encaminhadas para o Congresso quatro propostas de medidas provisórias que reajustaram as políticas remuneratórias; isso é resultado do processo de negociação e permitiu que se construíssem, em várias áreas da gestão de pessoas, eixos importantes – o primeiro deles é a gestão de competências. Está configurada, a partir de uma orientação dada pelo decreto nº 5.707, a definição da política de desenvolvimento de pessoas, que passa a ser conduzida não só pela Secretaria de Recursos Humanos, mas por um comitê de desenvolvimento de pessoas, composto pela Secretaria de Recursos Humanos, pela Secretaria de Gestão e a Escola Nacional de Administração Pública.

Isso permitiu construir um novo modelo para a política de gestão de pessoas, baseado, principalmente, nos eixos: democratização, gestão por competências, avaliação de desempenho. A Medida Provisória nº 441, mais abrangente, trouxe novos parâmetros para a avaliação de desempenho, instituindo a avaliação de desempenho denominada 360° – o servidor é avaliado, mas ele também se autoavalia, é avaliado pela equipe, e avalia a chefia. O processo de avaliação de desempenho tem a função não só de verificar o desenvolvimento pessoal do servidor público, mas verificar a qualidade dos serviços prestados e, portanto, é um novo conceito de avaliação de desempenho na administração pública.

Dentro da administração, há pessoas que defendem que a avaliação deva ser utilizada para fins de demissão, como estabelecido em um projeto que se encontra em discussão no Congresso. Há opiniões discordantes, uma defende que o servidor teria de ser avaliado e, caso seu desempenho fosse considerado insuficiente, deveria ser demitido. Outra é ciente de que isso não assegura a qualidade do serviço público; o servidor deveria ser avaliado, mas ele também deveria se autoavaliar, avaliar as condições de trabalho, avaliar a equipe... isso, sim, significa avaliar o processo de trabalho.

O mesmo projeto de lei que está tramitando no Congresso Nacional e que trata de avaliação de desempenho para fins de demissão também discute as carreiras típicas de Estado. No entanto, não deveria haver essa denominação de carreiras típicas, pois todas as carreiras da administração deveriam ter a mesma importância. Essas carreiras tem de ser construídas com qualidade, na expectativa da construção de serviços públicos de qualidade. Seria preciso também que o Estado fosse dotado de capacidade de gestão para produzir serviços públicos de qualidade que assegurem qualidade de vida para a população. Isso significa que o Estado esteja presente nas áreas estratégicas de desenvolvimento econômico e social. Ele precisa produzir serviços públicos nas

áreas das políticas públicas, por isso, a gestão de pessoas tem de estar harmonizada com essa orientação.

As carreiras do ciclo de gestão foram organizadas para dar qualidade ao serviço público. Mas esse foi o esforço de um período em que essa medida se mostrou absolutamente insuficiente. No momento, vem sendo realizado um programa de valorização dessas carreiras, mas continua sendo insuficiente, pois é preciso dotar o Estado de capacidade de gestão, e isso não passa apenas por essas carreiras. As demais carreiras, as chamadas carreiras secundárias, que foram vistas como secundárias até agora, não devem continuar sendo vistas dessa forma. As carreiras de apoio aos ministérios devem ser valorizadas, assim como as chamadas carreiras transversais precisam ser estruturadas. Por exemplo, a carreira de especialista e analista em políticas sociais; será feito concurso para profissionais que atuem na área de políticas sociais, de tal forma que elas sejam valorizadas tanto quanto as chamadas carreiras vinculadas às atividades exclusivas: fisco, justiça e polícia. Isso foi feito também na área da infraestrutura, em razão do PAC, que, embora seja um programa temporal, exige que os cargos que atuam na infraestrutura sejam permanentes.

Deve-se reconhecer a importância do ciclo de gestão, mas também que é preciso ir além. Não podemos ficar achando que as carreiras do ciclo de gestão darão conta de dotar o Estado de capacidade de gestão pública. Tem sido desenvolvido um processo de valorização das carreiras do ciclo de gestão. Essas carreiras estão sendo organizadas de forma a poderem desempenhar melhor e com maior qualidade seu papel. Há, ainda, desafios, por exemplo, aperfeiçoar o processo de formação desses profissionais, rediscutir sua produtividade, além de realizar as avaliações permanentes – na medida em que se adota a remuneração por subsídio, deixa de existir a parte variável da remuneração vinculada à avaliação de desempenho. Em síntese: o ciclo até possui um grau de articulação razoável, ainda que haja espaço para avanços, mas é preciso perceber como ele se articula com o conjunto de outras carreiras para que se busque um grau de qualidade de atuação, levando ao Estado maior capacidade de gestão.

- Integração de funções

E1: O primeiro passo para se fazer a integração sistêmica do ciclo de gestão seria partir da visão estratégica dos órgãos. É necessário promover encontros, nos quais se estabeleçam não somente grandes agendas na área finalística, mas também agendas das áreas de gestão. É preciso promover o encontro de planejamentos estratégicos. Assim, o Tesouro, ao trabalhar seu planejamento estratégico, teria que dialogar com o Ipea e os outros órgãos, como o SOF e CGU.

Integrar via planejamento estratégico seria um caminho viável mesmo que se construísse ao menos uma agenda mínima em atividades finalísticas e atividades

de gestão. Seria preciso também que as metodologias de planejamento estratégico dos órgãos dialogassem entre si. Deveriam ser construídas agendas comuns, como a de integração das carreiras. Em 1994, adotou-se uma legislação para garantir mobilidade entre os servidores do ciclo, e é necessário discutir se essa visão estratégica permanece, se remete a possibilidades maiores no futuro em termos de facilitar essa integração, baseada em troca de culturas, conhecimentos, experiências. Também deveriam ser pensadas agendas de integração para a TI, garantindo maior integração sistêmica entre planejamento, orçamento, execução e controle.

Há dificuldades para se promover essa integração, pois as instituições tendem a atuar insuladas, e não há outra forma de romper esse comportamento a não ser pela alta direção. Além disso, seria necessário caminhar para uma proposta de formalização efetiva do que é o ciclo de gestão, em forma de lei orgânica, com capítulos claros, definidos, em termos de governança, papéis e responsabilidades, decisões conjuntas, visão estratégica de médio e longo prazo, visão integrada de recursos humanos, articulação de tecnologias de informação.

Na administração pública há certa clareza quanto a determinados papéis, especialmente relacionados a planejamento. Nesse caso, deve-se considerar não apenas aspectos técnicos, mas políticos. Qualquer país que queira ser desenvolvido deve construir uma visão de médio e longo prazo. Deve estruturar uma área de inteligência, pensando sob um prisma o mais abrangente possível.

E2: Para se tratar da integração do ciclo de gestão, é necessário compreender a gestão pública a partir do conceito de macroprocesso. Há a tendência, que é natural, de cada dirigente de órgão enxergar o seu órgão dali para baixo. Ao enxergar dessa forma, ele vai tentar melhorar seus processos de trabalho, maximizar os recursos que ele tem à sua disposição e maximizar os produtos que vai entregar à sociedade ou a seu cliente, caso seja um órgão finalístico. É um princípio basilar da controladoria que, ao maximizar a parte, nem sempre se maximiza o todo. As grandes corporações já entenderam isso. No setor público persiste a tendência de fragmentação. Portanto, é preciso que os órgãos centrais atentem para os processos maiores.

Veja-se, por exemplo, a questão da territorialização. A constituição de 1988 estabeleceu que são entes da federação a União, os estados e os municípios. Os municípios passam a exercer um papel muito importante na execução das políticas públicas. De alguma maneira, a União, quando pensa seus grandes projetos, planeja grandes programas,; porém, a execução, em grande parte, está no âmbito do município. Há, portanto, um fortalecimento do papel dos entes federativos, principalmente dos municípios, não só na transferência de recursos diretos, mas na transferência via convênios. Paulatinamente, de maneira progressiva, vem se ampliando o papel dos estados e municípios na execução de políticas públicas por conta e ordem do governo federal.

Assim, o papel da União passa a ser de transferência de recursos e controle, sendo que a execução é feita mais nas pontas. A tendência é um papel cada vez mais forte dos municípios e estados na execução das políticas e dos grandes programas gestados no nível do governo federal, que tem maiores recursos para fazer a transferência. É necessário, portanto, melhorar a capacidade de planejamento, macro e regional, buscando a integração regional, o desenvolvimento uniforme do país e depois transferindo recursos para a execução. Desta forma, as funções da gestão pública não se restringem mais apenas à União, não é mais circunscrita, não é mais um sistema fechado, mas passa a ser aberto para os estados e municípios.

E3: A integração dos órgãos do ciclo de gestão é fundamental para que o governo possa avançar na melhoria dos seus serviços prestados à sociedade. As áreas que o ciclo contempla dão suporte para tomada de decisões em todas as demais áreas de políticas públicas. A elaboração do orçamento, por exemplo, nasce da avaliação do cenário fiscal e, para se formular esse cenário, são necessárias informações do Banco Central, da Secretaria do Tesouro Nacional, da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria de Política Econômica. A partir dessas informações, traça-se primeiramente o cenário fiscal do exercício, a partir do que foi estabelecido pela própria Lei de Diretrizes Orçamentárias em termos de metas, para se definir os grandes números da receita e fixar a despesa pública, deduzindo as transferências, considerando-se também a questão do superávit que se busca alcançar no exercício seguinte.

A partir da definição do cenário fiscal, a SOF atua como coordenadora ou gestora do sistema de orçamento federal. Em cada ministério, existe uma unidade setorial da SOF, responsável pela coordenação geral de orçamento e finanças. A partir desses grandes números e dos estudos que são feitos, e antes de se apresentar os números para os órgãos setoriais, tem lugar uma extensa discussão com o presidente e a junta de programação para, partindo então do cenário considerado possível, definir e repassar os números do orçamento para os órgãos setoriais.

Após a divulgação dos limites para os órgãos setoriais, os ministérios, sobretudo, distribuem, de forma setorial e de acordo com as diretrizes estabelecidas, estes recursos, de forma alinhada com as prioridades de governo. Os resultados desse processo são lançados em um sistema, o Sidor. Esse sistema passa informações da unidade orçamentária para o órgão setorial, que consolida a proposta do órgão e depois a reencaminha para a SOF. Esse processo se aplica aos demais poderes, Legislativo e Judiciário, que igualmente recebem seus limites e retornam as informações à SOF para consolidar o Orçamento da União, que, posteriormente, é encaminhado ao Congresso.

Assim sendo, a integração do ciclo de gestão é um ponto fundamental para aperfeiçoar o trabalho dos órgãos que atuam no ciclo. A falta de integração acaba contri-

buindo para a duplicidade ou replicação de atribuições. Planejamento, orçamento, execução e controle são os principais macroprocessos do ciclo de gestão. Dentro do ciclo, há atores (tais como SOF, SPI, CGU, Ipea e STN) atuando o tempo todo nesses processos. A integração acontece entre esses atores em diversos momentos, mas não é um processo estruturado. É necessário consolidar as etapas e os atores que atuam nesses processos, além de definir como as informações devem fluir.

Atualmente, há processos muito bem definidos, com responsabilidades, órgãos etc.; e essas ações têm de acontecer independentemente dos dirigentes que estiverem no momento, têm de ocorrer na base e em todos os níveis das unidades que integram o ciclo para que a troca de informações seja fluida e possa ser utilizada por esses atores em seus processos cotidianos de trabalho. Ocorre que, para se avançar nesta integração, não se pode desconsiderar que estamos lidando com instituições diferentes, há também espaços de poder, e esses são pontos de partida para qualquer discussão sobre o ciclo – ou seja, é essencial saber de fato qual é a parte que cabe a cada um nesse processo.

Com relação à integração, uma das grandes dificuldades encontradas em um processo que envolve mais de um órgão é justamente a questão da liderança, até por que, muitas vezes, dependendo da liderança, um determinado ator pode aceitar ou não essa liderança. Portanto, o trabalho das instituições que integram o ciclo de gestão deve ser pensando em conjunto, e as instituições não devem agir visando interesses individuais. Um dos grandes desafios que temos é construir algo para o futuro – pode haver uma unidade que irá coordenar, marcar reunião, mas não pode haver uma liderança só, a liderança tem que ser de todos, até porque, todos os atores que trabalham no ciclo possuem lideranças nos seus processos e, ao se tratar com vários líderes, é preciso que se respeitem os espaços próprios de cada um.

E4: Existe, no Brasil, um distanciamento muito grande entre planejamento, execução e controle. O planejamento formula seus planos e se envolve muito pouco com a responsabilidade dos resultados. Na verdade, não existe uma extensão do planejamento dentro dos ministérios setoriais, da própria máquina, como sistema de planejamento. O orçamento é entendido enquanto sistema, o planejamento não.

Assim, verifica-se a existência de um distanciamento grande entre planejamento e execução. Grande parte do orçamento, que materializaria o planejamento, não possui meta nem indicador, o que dificulta a atividade de controle. Existe também muita superposição de ações dentro do planejamento, ou seja, existência de vários programas com a mesma finalidade, com o mesmo público alvo, em diferentes locais.

Os programas são concebidos, na fase de planejamento, sem maiores preocupações com o controle que possam favorecer seu gerenciamento. Além disso, atualmente, o processo de planejamento é realizado de forma descasada da execução financeira,

havendo certa ingerência do Ministério da Fazenda no racionamento dos gastos, em forma de contingenciamentos, o que dificulta a gestão.

O ciclo de gestão confunde-se com o próprio ciclo do governo. Esse macrociclo se divide em vários outros ciclos dentro de cada função. A função educação, por exemplo, deve se encontrar dentro do ciclo de planejamento da educação, de sua execução e de sua orçamentação. Se o ciclo do governo se isolar, sem nenhuma articulação com quem está executando, o trabalho torna-se irreal. Porém, cada integrante do ciclo tem formas de execução diferentes, assim como interesses e pautas diferentes. Para que esses órgãos interajam, é necessário desenhar uma pauta comum desse ciclo.

Em suma, se, para esse aspecto em particular – bem como para os demais –, à primeira vista, ainda não é possível se chegar a consensos de forma fácil e rápida, haveria ao menos alguns elementos comuns em torno dos quais se poderiam organizar ou produzir entendimentos e encaminhamentos comuns? Quais seriam estes? Em cada caso, quais os níveis de comprometimento político necessário? Ou por outra forma: quais os requerimentos políticos e institucionais necessários à produção e à efetivação desses supostos consensos? Considerando-se que respostas a estas questões não são nem simples nem imediatas, esta foi, então, a segunda tarefa a que se propôs o presente capítulo, ancorado também sobre as entrevistas realizadas junto a dirigentes de alto escalão do governo federal, mas, agora, visando identificar pontos de convergência para uma agenda de transformações na relação entre as atividades de planejamento e gestão no Brasil.

3 ENSEJANDO O CONSENSO: PONTOS DE CONVERGÊNCIA E ELEMENTOS PARA A ORGANIZAÇÃO DE UM SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA

Por meio de leitura e interpretação conjunta das entrevistas, parece não ser exagero afirmar haver certo nível de consenso, entre os dirigentes, a respeito de duas ordens gerais de questões, ambas referenciadas a um balanço geral das políticas públicas de corte federal.

No plano dos avanços nacionais, destaque-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal – por meio de seu arco de políticas públicas – sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do país. Especialmente interessante é constatar a relativa rapidez – em termos histórico-comparativos – com que processos de aparelhamento e sofisticação institucional do Estado, de natureza contínua, cumulativa e coletiva, têm se dado no país.

Grosso modo, desde a década de 1980, em que se instaurou, no Brasil, o lento processo de redemocratização, tem-se observado – não sem embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis – um movimento praticamente permanente de amadurecimento institucional no interior do Estado brasileiro. Em tese, hoje, o Estado brasileiro – sobretudo no nível federal, em alguns estados e em alguns municípios – possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos suficientes para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis.

Coloca-se, então, a segunda ordem de conclusões gerais do trabalho de campo: prioritária e estrategicamente, tratar-se-ia de mobilizar esforços de compreensão e de atuação em torno, linhas gerais, de três conjuntos de desafios, a saber: qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; equacionamento dos esquemas de financiamento tributário para diversas políticas públicas de orientação federal; e aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo da gestão e execução das diversas políticas públicas em ação pelo país.

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

No caso do financiamento, seria preciso enfrentar tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas – ainda claramente insuficientes

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

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

De fato, com relação ao tema da gestão, é preciso reconhecer avanços importantes deflagrados recentemente e que estão em movimento no governo federal.⁶ Algumas dessas iniciativas estão listadas no quadro 2 e servem para explicitar algo que vem sendo dito ao longo deste texto: por necessário e meritório que seja, todo esse esforço governamental no campo da profusão legislativa e das chamadas inovações institucionais em gestão, as quais buscam aperfeiçoar formas e mecanismos da administração pública, encontra-se aparentemente desconectado de exercício mais amplo de consistência interna, ou, dito de outra forma, de sentido mais geral e estratégico de planejamento que potencialize as inovações propostas, entre si e em conjunto, rumo a uma mais adequada capacitação do Estado para o desenvolvimento.

6. Duas iniciativas recentes são sintomáticas da primazia da agenda da gestão sobre a do planejamento: *i*) fruto de um grande esforço de articulação institucional do governo federal com as secretarias estaduais de administração pública, vivenciou-se, em 2009, o Ano Nacional da Gestão Pública; e *ii*) por essa época, a SAE/PR mobilizou atores relevantes do próprio governo e da sociedade civil, tendo conseguido sistematizar um leque imenso de demandas difusas em torno de um documento chamado Agenda Nacional de Gestão Pública. Ver, a respeito, Brasil (2002, 2009a, 2009b, 2009c, 2010).

QUADRO 2

Iniciativas legais em estudo e inovações administrativas em implementação pelo MP

O MP elegeu 2009 como o Ano Nacional da Gestão Pública no Brasil e publicou – em conjunto com o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Administração (CONSAD) – a Carta de Brasília, que firma entendimentos entre o ministério e os gestores estaduais, bem como pontua uma série de propostas e objetivos estratégicos visando à melhoria da gestão pública nacional.

Algumas iniciativas oriundas do MP visando ao aperfeiçoamento da gestão pública no âmbito do governo federal seriam:

- Criação do Portal de Convênios (SICONV), por meio do Decreto nº 6.170/2007: trata-se de um sistema que desburocratiza e dá mais transparência aos repasses de recursos públicos da União para estados, municípios e ONGs
- Criação, em 2008, de novas carreiras voltadas para as áreas de infraestrutura, de políticas sociais e tecnologia da informação, como forma de profissionalizar a gestão pública do Poder Executivo federal.
- Ata de registro de preços.
- Apresentação do Projeto de Lei Complementar nº 32/2007, que altera a Lei nº 8.666/1993 e confere mais eficiência e transparência aos procedimentos de contratação pelos órgãos públicos.
- Elaboração do PLC nº 92/2007, que cria as fundações públicas de direito privado, mais conhecidas como fundações estatais: trata-se de um novo modelo institucional, dotado de autonomia gerencial, orçamentária e financeira para desempenho de atividade estatal não exclusiva do Estado.
- Apresentação do Projeto de Lei nº 3.429/2008, que cria as funções comissionadas do Poder Executivo, com o objetivo de destinar parte dos cargos de livre provimento a servidores públicos efetivos, com definição de critérios meritocráticos para a ocupação.
- Apresentação da proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal: está sendo discutido o anteprojeto de lei que estabelece normas gerais de atualização do marco legal de organização e funcionamento da administração pública federal.
- Apresentação de proposta para atualizar e aperfeiçoar a Lei nº 4.320/1964, visando constituir uma nova lei geral para as finanças públicas no país.

A SAE/PR desenvolveu, ao longo de 2008 e 2009, um grande esforço de articulação e consulta junto a entidades e especialistas em gestão pública, visando organizar pontos de comum entendimento para uma Agenda Nacional de Gestão Pública no Brasil, cujos temas centrais propostos para atuação imediata do governo federal seriam:

- burocracia profissional e meritocrática;
- qualidade das políticas públicas;
- pluralismo institucional;
- repactuação federativa nas políticas públicas;
- papel dos órgãos de controle; e
- governança.

Fontes: MP e SAE/PR (vários documentos).

Elaboração dos autores.

Em torno dessa macroagenda da gestão, por sua vez, revela-se o confronto entre, por um lado, a dimensão propriamente operacional do ciclo e sua ênfase em aspectos centrados em efetividade, eficácia e eficiência das políticas públicas, e, por outro, a dimensão estratégica ou política do ciclo, tal qual se está a reivindicar ao longo deste texto, visto que pouquíssimas falas dos entrevistados apresentaram um olhar para o ciclo sob uma perspectiva mais estruturante da ação do Estado.

Ocorre que algo desse tipo apenas soa factível se a função planejamento readquirir *status* – ao menos equivalente ao da gestão pública – no debate corrente atual. Não foi, portanto, por outro motivo, que o questionário aplicado aos dirigentes

também procurou explorar a compreensão deles acerca da função planejamento governamental propriamente dita. Realizar este esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate público bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e aos diversos níveis de governo no Brasil – e ao próprio Ipea em particular –, visando responder a questões do seguinte tipo:

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

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

Em segundo lugar, com a multiplicação e a complexificação das questões em pauta nas sociedades contemporâneas hoje, ao mesmo tempo que, com a aparente sofisticação e tecnificação dos métodos e procedimentos de análise, houve uma tendência geral (também observada no Brasil, sobretudo ao longo da década de 1990) de pulverizar e reduzir, por meio de processos não lineares nem necessariamente equilibrados de institucionalização de funções típicas e estratégicas no nível do Estado, o raio de discricionariedade (ou de gestão política) da ação estatal,

ou seja, de planejamento, no sentido próprio do termo, como algo que precede, condiciona e orienta a ação estatal.

Então, se as impressões gerais apontadas acima sobre a natureza e algumas características gerais do planejamento governamental estiverem corretas, ganha sentido teoricamente diferenciado e politicamente importante uma busca orientada a responder às questões suscitadas neste trabalho. Afinal, se planejamento governamental e gestão pública são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então, não é menos importante ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, devem ser redefinidos o conceito e a prática do planejamento público governamental.

Na organização do restante deste capítulo, embora não derivem diretamente das entrevistas realizadas, vários dos aspectos relacionados a seguir estão fortemente presentes nas falas dos dirigentes pesquisados. Este fato reforça a crença/esperança, apontada anteriormente, de que o país talvez esteja, sim, diante de oportunidade ímpar para se repensar como Nação e para fazer novamente do Estado o ator estratégico fundamental para a enorme tarefa do desenvolvimento.⁷

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

1. *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.
2. *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional, e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande, mas mais facilmente executável, de coordenação geral das ações de planeja-

7. Tal qual no caso da categoria desenvolvimento, também aqui é preciso um esforço teórico e político de grande fôlego para ressignificar e requalificar o sentido de inteligibilidade comum ao termo/conceito de planejamento. E tal qual no caso da categoria desenvolvimento, não se pode fazer isso sem um trabalho cotidiano de pesquisa, investigação e experimentação; portanto, sem as perspectivas de continuidade e cumulatividade, por meio das quais, ao longo do tempo, consiga-se atribuir novo sentido – teórico e político – a ambos os conceitos. A propósito desta dupla tentativa, ver Brasil (2009d).

mento. O trabalho de articulação institucional aqui referido é necessariamente complexo, porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu cabedal de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Com isso, grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos demonstram para realizar, a contento, este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se, em paralelo, um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

3. *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, e, simultaneamente, de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.
4. *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos ou acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.
5. *dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos*: trata-se aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

O debate e o enfrentamento de todas as questões enunciadas neste trabalho seguramente requerem a participação e o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. É essencial, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha um papel essencial e indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do país. Este texto, então, pretendeu lançar

luz sobre a atuação do poder público na experiência brasileira recente, enfocando aspectos que instrumentalizam o debate sobre os avanços alcançados e os desafios ainda pendentes para uma contribuição efetiva do Estado ao desenvolvimento brasileiro, por meio, oxalá, da organização de um Sistema Federal de Planejamento Governamental e Gestão Pública no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de todo este livro, procurou-se lançar luz sobre a necessidade de se conectarem – analítica e politicamente – as dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, para fins tanto de se compreender e melhor qualificar o debate em curso, como para sugerir caminhos para a reinvenção do Estado rumo ao desenvolvimento.

Colocados alguns dos principais problemas da arquitetura atual do planejamento governamental na Parte I deste livro, na Parte II, partiu-se para discussão acerca das contradições entre o tipo de planejamento de cunho operacional praticado desde a CF/88, sob a égide dos PPAs, e a dominância da agenda gerencialista de reforma do Estado, cuja implicação mais grave revelou-se sob a forma do esvaziamento da função planejamento como algo vital à formulação de diretrizes estratégicas de desenvolvimento para o país.

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

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

O contexto atual, de crescente insegurança internacional – terrorismos, fundamentalismos, guerras preventivas etc. – e de grande incerteza econômica, no sentido agudo do termo, permite que se veja, nos círculos conservadores da mídia e da intelectualidade dominante, bem como nas agências supranacionais,⁸ um discurso menos hostil às ações dos Estados nacionais nos seus respectivos espaços

8. Tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD), a Organização Mundial do Comércio (OMC) etc.

territoriais, em busca de mais controle não apenas sobre a segurança interna, mas também sobre seus sistemas econômicos e sociais.

Embora a ênfase das políticas domésticas ainda esteja centrada na harmonização e homogeneização das estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação, começa a haver certo espaço para ações mais abrangentes e efetivas dos Estados, visando tanto à retomada do crescimento econômico quanto ao combate à degradação das condições de vida de suas populações. Estas ações dizem respeito à viabilidade e à sustentabilidade da democracia como modelo e método de política, bem como dos sistemas ambientais, de produção, de consumo e de proteção social em geral.

Essas questões recolocam – *necessariamente* – o tema do Estado no centro da discussão sobre os rumos do desenvolvimento, em sua dupla perspectiva global-nacional. Por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais. Esse fato afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

Com isso, recupera-se, nas agendas nacionais, a visão de que o Estado é parte constituinte – em outras palavras, não exógeno – do sistema social e econômico das nações, e, em contextos históricos semelhantes ao brasileiro, é particularmente decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Desenvolvimento este, por sua vez, que envolve inúmeras e complexas dimensões, socialmente determinadas e, portanto, mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e das regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento sobre o qual se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada – e reconhecidamente não totalizante –, muito dificilmente um país conseguirá combinar, satisfatória e simultaneamente, inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento que hoje se colocam como predicados constitutivos da noção e de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais.⁹

9. Fala-se aqui de um sentido de desenvolvimento que compreende, basicamente, as seguintes dimensões ou qualificativos intrínsecos: *i)* inserção internacional soberana; *ii)* macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii)* infraestrutura econômica, social e urbana; *iv)* estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; *v)* sustentabilidade ambiental; *vi)* proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii)* fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem uma parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa; inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante; produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída; sustentabilidade ambiental e humana; equidade social e democracia civil; além de política ampla e qualificada. A respeito, ver Brasil (2009d) e Cardoso Jr. (2009).

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

Como visto, durante grande parte do século XX, teriam predominado o planejamento sem gestão – mal compensado pelo recurso histórico à chamada “administração paralela” – e a busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tal. Por outro lado, a partir da década de 1990, ganharam primazia a gestão e a construção de suas instituições, desprovidas, porém, de sentido ou conteúdo estratégico, isto é, com ênfase na racionalização de procedimentos e submissão do planejamento à lógica físico-financeira da gestão orçamentária.

Assim, com vistas à atualização e compreensão mais aprofundada do tema, a pesquisa empírica que embasa este capítulo lançou mão da sistematização de entrevistas junto a dirigentes de alto escalão do governo federal sobre como se colocam hoje as possibilidades para uma articulação sinérgica entre o aprimoramento da administração pública e a construção de visão estratégica para capacitar o Estado na promoção do desenvolvimento. Embora tais entrevistas tenham deixado clara a necessidade de se avançar na compreensão destes temas, elas sugerem que as dimensões do planejamento e da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisões governamentais, indicando confiança no fato de que o acúmulo institucional que se possui hoje no seio dos aparelhos de Estado brasileiros constitui ponto de partida fundamental para a organização de um possível Sistema Federal de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2007. Edição especial comemorativa (1967-2007).

ABRUCIO, F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 33. Caxambu: ANPOCS, 2009. Mimeografado.

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança**: da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002.

ARROW, K. **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press, 1951.

- AURELIANO, L. **No limiar da industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.
- BIELSCHOWSKY, R. Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: una reseña. *In*: COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal**: textos seleccionados. Santiago de Chile, 1998.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 13, 2005.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009d.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. **Balço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Seges/MP, 2002.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. **Inventário das principais medidas para melhoria da gestão pública no governo brasileiro**. Brasília: Seges/MP, 2009a.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. **Relatório de Avaliação Plurianual – PPA 2008-2011**: avaliação da dimensão estratégica. Brasília: SPI/MP, 2009b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. **Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil**. Brasília: Seges/MP, 2010.
- BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR. **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília: SAE/PR, 2009c.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao Estado gerencial. *In*: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal na reforma do Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/FUNDAJ, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *et al.* **Política y Gestión Pública**. Venezuela: CLAD, 2004.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CARDOSO, F. H. A questão do Estado no Brasil. *In*: CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Paz e Terra, 1977a.

CARDOSO, F. H. Estado e sociedade no Brasil. *In*: _____. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Paz e Terra, 1977b.

CARDOSO, F. H. Planejamento e política: os anéis burocráticos. *In*: _____. **A construção da democracia: estudos sobre política**. São Paulo: Siciliano, 1993.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

CARDOSO JR., J. C. Autonomia *versus* interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. **Leituras de Economia Política**, Campinas, n. 12, 2006. Revista dos estudantes de pós-graduação do Instituto de Economia da UNICAMP.

CARDOSO JR., J. C. Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14. Salvador: CLAD, 2009.

CARDOSO JR., PINTO, E., LINHARES, P. T. (Eds.) **Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

COLLIER, D. Resumo do modelo autoritário-burocrático. *In*: _____. (Org.). **O novo autoritarismo na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001.

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRUCKER, P. **Concept of the Corporation**. New York: The John Day Company, 1946.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP); MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Histórico das reformas administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional**. Brasília, 1995.

EVANS, P. El hibridismo como estratégia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. **Revista Del CLAD**, Reforma y Democracia, n. 25, 2003.

FIORI, J. L. Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. *In*: _____. **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FONSECA, M. A. R. **Planejamento e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

GARCIA, R. C. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 e 2.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOUVEA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Pauliceia, 1994.

GUEDES, A. M.; FONSECA, F. (Org.). **Controle social da administração pública**: cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1987. Primeira edição de 1945.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). *In*: LAFER, B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LESSA, C. **A estratégia do desenvolvimento 1974-1976**: sonho e fracasso. Tese (Professor Titular) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978. Mimeografado.

LESSA, C. Questão do Estado no Brasil. *In*: FUNCEP; SEDAP/GEPP. Estatização ou privatização: seminário internacional, [s.d.].

LIMA, P. D. B. **A excelência em gestão pública**: a trajetória e a estratégia do gespública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. (Org.). **Governança em ação**. São Paulo: Publix Editora, 2009.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MATSUDA, Y.; SHEPHERD, G.; WENCESLAU, J. **Management and evaluation within the plano plurianual**: institutionalization without impact? Brasília: MPOG, 2006.

MATUS, C. **Estrategia y plan**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1972.

MATUS, C. **Planificación de situaciones**. Caracas: Cendes, 1977.

MATUS, C. **Política y plan**. Caracas: Iveplan, 1984.

MATUS, C. **Planificación y gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1987.

O'DONNELL, G. Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. *In*: COLLIER, D. **O novo autoritarismo na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização**: do capitalismo originário ao atrasado. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995. p. 153.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PETERS, B. G. **El Nuevo Institucionalismo**: teoria institucional la ciencia política. Barcelona: Gedisa, 2003.

PETERS, T.; WATERMAN, R. **Em busca da excelência**. Rio de Janeiro: Record, 1982.

PIRES, R. R. **Burocracia, discricionariedade e democracia**: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *In*: ENCONTRO NACIONAL, 33. Caxambu: ANPOCS, 2009. Mimeografado.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

SANTOS, L. (Org.). **Fundações estatais**: estudos e parecer. Campinas: Saberes Editora, 2009.

SANTOS, R. S. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. Salvador: FEA/UFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, P. B.; AMARAL, H. K. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, 2007. Edição especial.

SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 4, 2004.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LISTA DE SIGLAS

- BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
CGU: Controladoria Geral da União
CONSAD: Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
ENAP: Escola Nacional de Administração Pública
GCG: Gratificação de Desempenho do Ciclo de Gestão
GDP: Gratificação de Desempenho e Produtividade
Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC: Ministério da Educação
MF: Ministério da Fazenda
MP: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
PND: Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA: Plano Plurianual
PR: Presidência da República
SAE: Subsecretaria de Ações Estratégicas
SAM: Subchefia de Articulação e Monitoramento
SEGES: Secretaria de Gestão
SFC: Secretaria Federal de Controle Interno
Siafi: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV: Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasses/Portal de Convênios
Sidor: Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SISSET: Secretaria de Controle Interno
SOF: Secretaria de Orçamento Federal
SPE: Secretaria de Política Econômica
SPI: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SRH: Secretaria de Recursos Humanos
STN: Secretaria do Tesouro Nacional

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE CAMPO (VERSÃO RESUMIDA)

1. Gostaríamos de ouvi-lo(a) brevemente sobre sua trajetória no serviço público.
2. Agora gostaríamos que nos apresentasse/descrevesse sua função atual e suas atribuições institucionais no órgão administrativo ao qual está vinculado e a relação que tem com:
 - o histórico da função e de seu papel na administração pública;
 - a função planejamento governamental;
 - a implementação de políticas públicas;
 - o monitoramento das políticas públicas;
 - a avaliação das políticas públicas; e
 - o controle e a qualidade dos gastos públicos.
3. Gostaríamos que contextualizasse a função do órgão ao qual pertence no chamado ciclo de gestão das políticas públicas federais. Em particular, será importante mencionar sua avaliação pessoal quanto:
 - à desejabilidade e à possibilidade efetiva de integração entre os órgãos que integram o ciclo de gestão;
 - aos níveis possíveis de integração desse ciclo;
 - às interações/sinergias necessárias entre as diversas funções/carreiras integrantes do ciclo;
 - às funções/carreiras que devem ser incluídas – e se é o caso de se unificarem ou se estabelecerem carreiras específicas para o ciclo;
 - aos principais desafios e obstáculos para a consolidação e/ou institucionalização do ciclo de gestão;
 - às sobreposições/complementaridades/concorrências entre as funções integrantes do ciclo de gestão; e
 - aos principais conflitos entre as diferentes instituições que integram o ciclo de gestão.
4. Sobre as perspectivas futuras para o ciclo de gestão, gostaríamos que nos indicasse:
 - a importância do ciclo de gestão para a administração pública federal;
 - a melhor forma e/ou estratégia para institucionalizá-lo, se for o caso;
 - a capacidade do ciclo de gestão em elevar a qualidade (efetividade, eficácia e eficiência) dos gastos e dos serviços públicos prestados;

- suas sugestões para o aprimoramento e para as mudanças no sentido de obter mais coordenação e orientação das atividades do ciclo, com vista a mais articulação e mais engajamento dos atores envolvidos; e
- quais as próximas etapas a percorrer, em uma visão estratégica e buscando uma trajetória de integração dessas funções.

Outras perguntas norteadoras a serem aplicadas aos gestores dos órgãos de planejamento propriamente ditos:

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

APÊNDICE B – RELAÇÃO DE PESSOAS ENTREVISTADAS

Entrevistados	Cargo/instituição no momento da entrevista, 2º semestre de 2009
Afonso Oliveira de Almeida	Secretário de Planejamento e Investimento Estratégicos – MP
Ariel Cecílio Garces Pares	Subsecretário de Ações Estratégicas – SAE
Célia Corrêa	Secretária de Orçamento e Gestão – MP
Duvanier Paiva Ferreira	Secretário de Recursos Humanos – MP
Eliomar Wesley Aires da Fonseca Rios	Secretário Adjunto de Orçamento Federal – MP
Fernando Ferreira	Diretor de Desenvolvimento Institucional – Ipea
Francisco Gaetani	Secretário-executivo adjunto – MP
Helena Kerr do Amaral	Presidente – ENAP
Jorge Hage Sobrinho	Ministro-chefe – CGU
José Henrique Paim Fernandes	Secretário-executivo – MEC
Luciano Rodrigues Maia Pinto	Chefe da Assessoria do secretário de Gestão – MP
Luís Alberto dos Santos	Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – Casa Civil/PR
Marcelo Viana Estevão de Moraes	Secretário de Gestão – MP
Nelson Barbosa	Secretário de Acompanhamento Econômico – MP
Nelson Machado	Secretário-executivo – MF
Patrícia Souto Audi	Diretora da Subsecretaria de Ações Estratégicas – SAE
Paulo César Medeiros	Presidente – CONSAD
Ronald da Silva Balbe	Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle – SFC/CGU
Ronaldo Coutinho Garcia	Secretário de Articulação Institucional e Parcerias – MDS
Valdir Agapito Teixeira	Secretário Federal de Controle Interno – SFC/CGU
Waldir Pires	Ex-ministro-chefe – CGU

Elaboração dos autores.

Obs. 1: As entrevistas foram realizadas entre os meses de setembro e dezembro de 2009, à exceção do encontro com o ministro Jorge Hage Sobrinho, em março de 2010.

Obs. 2: As equipes de entrevistadores foram compostas pelos seguintes técnicos e colaboradores do Ipea: Alexandre dos Santos Cunha, Félix García Lopez Jr., José Carlos dos Santos, José Celso Pereira Cardoso Jr., Lusení Maria Cordeiro de Aquino, Maria Aparecida Azevedo Abreu e Paulo de Tarso Frazão S. Linhares.

O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL: NOVOS APONTAMENTOS PARA VELHAS QUESTÕES*

José Celso Cardoso Jr.**

1 INTRODUÇÃO

A primeira década do século XXI deixou evidentes as fraquezas *do modelo de desenvolvimento liberal* em proporcionar prosperidade econômica e equalização social no Brasil e na América Latina. Na verdade, o que se materializou, ao longo da década de 1990, foram problemas como vulnerabilidade nas contas externas e endividamento público em praticamente todos os países da região, bem como baixo crescimento econômico, deterioração dos principais indicadores do mercado de trabalho e degradação ambiental. Com isto, este modelo foi perdendo legitimidade, o que contribuiu, sobretudo a partir de 2002, para vitórias eleitorais de muitos governantes latino-americanos que adotaram, em maior ou menor grau, proposições de políticas do tipo nacional-popular ou neodesenvolvimentistas que haviam sido menosprezadas ao longo de praticamente 30 anos. Acrescido a isto, mais recentemente, a própria crise internacional de 2008, originada nos Estados Unidos, suscitou questionamentos ao tipo de governança global em curso, já que esse país era o *benchmark*, por assim dizer, tanto da política econômica como de instituições e regras do jogo do modelo liberal.

Por esses e outros motivos, é extremamente oportuna a retomada da discussão a respeito do papel do Estado, do planejamento e do desenvolvimento no Brasil e no mundo. Discussão esta que traz à tona a questão das capacidades e dos instrumentos que o Estado brasileiro tem, ou precisa construir, para planejar e coordenar seu desenvolvimento em sentido multifacetado e complexo. Foi este,

* Este capítulo representa uma versão revista e modificada da Introdução do livro *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento* (volume 3), do projeto do Ipea Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, a qual foi escrita, na ocasião, por José Celso Cardoso Jr., Eduardo Costa Pinto e Paulo de Tarso Linhares, todos técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea. A presente versão, no entanto, é de inteira responsabilidade de José Celso Cardoso Jr., que agradece seus colegas pelo direito de uso, ao mesmo tempo em que os isenta pelos erros e pelas omissões cometidas no texto.

** Economista, é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

em síntese, o objetivo maior do volume 3 do livro *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*, coordenado e editado por Cardoso Júnior, Pinto e Linhares (2010) e publicado pelo Ipea no âmbito de um grande projeto denominado *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, e que se buscará resumir neste trabalho.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a tese principal que emana de uma interpretação de conjunto derivada da leitura dos capítulos do mencionado volume é a de que o Estado brasileiro teria conseguido constituir e institucionalizar, sobretudo ao longo do período republicano, capacidades estatais e instrumentos de atuação não desprezíveis, passíveis de serem mobilizados pelo o que se chamará neste estudo de *função planejamento governamental*, função esta que também vai se estruturando institucionalmente nesse período. Capacidades e instrumentos, por sua vez, que estão na base da explicação acerca da trajetória e do tipo de desenvolvimento que se plasma no país desde, *grosso modo*, o advento da República.

Por *capacidades estatais* pretende-se designar um conjunto de determinadas funções contemporâneas, consideradas indelegáveis, de Estado – como, entre outras, as de especificação e *enforcement* e, conseqüentemente, regulação dos direitos de propriedade em território nacional e arrecadação tributária, e as funções de criação e gestão da moeda e de gerenciamento da dívida pública – as quais, uma vez regulamentadas pelas instituições políticas no âmbito do Estado, geram determinadas capacidades e condições de atuação estatal em seu espaço de influência, mormente no campo econômico doméstico.

De tais capacidades decorrem *instrumentos governamentais* para o exercício de ações algo planejadas pelo Estado. Ao longo do livro resenhado neste capítulo, tais instrumentos estão identificados, de forma ampla, pelo conjunto de empresas estatais, bancos públicos e fundos públicos e de pensão, os quais podem ser, e efetivamente são, acionados – de forma direta ou indireta – pelo Estado para dar concretude a decisões de gasto e investimento – ou, de forma mais geral, decisões de alocação de parte da riqueza geral da sociedade –, cujo poder é extraordinário para induzir ou até mesmo moldar determinadas configurações de políticas públicas e, conseqüentemente, determinadas dinâmicas produtivas e sociais.

Por seu turno, a despeito de tais capacidades e instrumentos, preponderam, com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, disputas políticas no interior dos aparelhos de Estado, disputas estas que, por sua vez, fazem variar – também com o tempo e as circunstâncias – o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Não por outro motivo é que se assume que o Estado não é – como muitas vezes se supôs em teorias a seu respeito – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É, sim, parte integrante e constituinte das referidas

sociedade e economia que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações.

Entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos de canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado brasileiro seja, este em particular, o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos – financeiros, logísticos, humanos etc. – e, ao mesmo tempo, o agente decisório último por meio do qual, de fato, materializam-se ou viabilizam-se os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

Nesse sentido, o texto a seguir visa levantar questões e apontar perspectivas que permitam proporcionar as condições necessárias para a retomada do debate sobre o papel que o Estado, o planejamento governamental e as políticas públicas de corte federal devem e podem ocupar no cenário atual, como indutoras do desenvolvimento nacional. Este compromisso se alarga no sentido de atualizar a discussão, requalificando os termos do debate no contexto da realidade brasileira atual, marcada por transformações estruturais em âmbitos amplos da economia, da política e da sociedade.

2 CONTEXTOS TEÓRICO E HISTÓRICO

2.1 Estado, economia e capitalismo

Historicamente, como já discutido em trabalhos seminiais de Marx (1986), Weber (1991), Braudel (1996), Polanyi (2000) e Elias (1993), tem-se que o advento do Estado moderno, tal como se veio a conhecer no século XX, teve sua origem intimamente relacionada ao próprio advento do modo capitalista de produção. Por este motivo – que é também um ponto de partida importante para qualquer estudo sobre a natureza e as formas de ação estatais na atualidade –, não é possível separar, senão para fins didáticos, as esferas do Estado e da economia, uma vez que alguns parâmetros definidores de um, parecem ser também os da outra.

De modo geral, diz-se que os quatro grandes fundamentos dos Estados modernos estariam assentados sobre: *i*) o monopólio do uso da violência; *ii*) o monopólio de formulação e imposição das leis; *iii*) o monopólio de implementação e gestão da moeda; e *iv*) o monopólio da tributação. Em simultâneo, todos esses atributos estariam direta e correspondentemente referidos aos grandes fundamentos do próprio modo de produção capitalista, isto é: *i*) a garantia e a proteção da propriedade privada; *ii*) a confiança na validade e no cumprimento dos contratos; *iii*) a estabilidade do valor real da moeda; e *iv*) a regulação do conflito distributivo e a garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou o cálculo empresarial privado.

QUADRO 1

Funções inerentes à constituição dos Estados modernos

Fundamentos históricos dos Estados nacionais	Fundamentos históricos das economias capitalistas
Monopólio do uso da violência	Garantia da propriedade privada
Monopólio de formulação e implementação das leis	Confiança na validade e no cumprimento dos contratos
Monopólio de implementação e gestão da moeda	Estabilidade do valor real e do poder de compra da moeda
Monopólio da tributação	Regulação do conflito distributivo e da garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou o cálculo empresarial

Elaboração do autor.

Assim, a referida discussão poderia ser resumida no seguinte axioma: *o Estado pode muito, mas não pode tudo*. Esta talvez seja uma forma de dizer, em uma frase, que o Estado moderno, em ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência.

Como já apontado por aqueles pensadores citados, o problema é que as abrangências de ambas as instâncias (do Estado e da economia) não são necessariamente coincidentes. Isto é, o capitalismo, como modo quase universal de produção, exige que seus parâmetros sejam iguais e mundialmente aplicáveis, enquanto os fundamentos estatais, conquanto formalmente gerais, são na verdade aplicáveis com grandes diferenças sobre territórios e populações as mais variadas.

Há, então, um claro *descompasso* entre ambas as esferas (os reinos do público, por meio do Estado, e do privado, por meio do capitalismo), que, inclusive, parece se ampliar, em cada caso concreto, em função de pelo menos dois aspectos. Primeiro, quanto mais os valores capitalistas avançam em âmbito mundial e se difundem como padrão normal/esperado dos comportamentos nacionais, maior tende a ser o descompasso em relação aos valores específicos de cada Estado em particular, visto que continuam vinculados a um só território e população; portanto, com códigos culturais e normas processuais não necessariamente convergentes às exigências gerais capitalistas. Segundo, quanto mais assimétricas – tardia e periférica – tornam-se as experiências nacionais de desenvolvimento do capitalismo e da formação dos respectivos Estados nacionais, maior tende a ser a dificuldade destes países em tornar convergentes os interesses de ambas as esferas no espaço social comum, bem como em fazer convergir – aceleradamente – suas experiências nacionais ao padrão dominante em termos mundiais. Pelo exposto, sugere-se que o Estado poderia agir nos seus próprios interesses – ou até mesmo no chamado interesse nacional, indo, com isso, de encontro a alguns princípios do regime econômico

capitalista – só até o ponto em que esta prática não contribuísse para ameaçar seus próprios fundamentos definidores.¹

De toda sorte, mesmo operando restritamente em tais marcos gerais, e supondo-se que esta interpretação possua aderência histórica concreta, várias configurações institucionais e trajetórias de desenvolvimento são possíveis de se verificar no mundo capitalista, disto decorre a linhagem atual de trabalhos que buscam explicar e exemplificar as inúmeras variedades de capitalismo.² A implicação deste raciocínio é de que cabe a cada sociedade nacional definir, no bojo de suas respectivas regras de operação política, os arranjos institucionais mais adequados ou satisfatórios a garantir trajetórias sustentáveis de desenvolvimento, tais que, sem romper definitivamente com os parâmetros anteriormente indicados, mesmo assim lhes seja possível oferecer níveis elevados de bem-estar econômico e social a suas respectivas populações, ao longo do tempo.

As mudanças nas formas de atuação do Estado-nação (capacidade e instrumentos) no decorrer do tempo evidenciam que este é, antes de tudo, um elemento intrínseco e indissociável à própria sociedade e ao seu movimento histórico, sendo que as formas de atuação e/ou interação do Estado, bem como sua estrutura organizacional, não devem ser entendidas nem como reflexo passivo da sociedade autorregulada pelos mercados, nem como elemento autônomo e idealizado que determina a sociedade, agindo como fonte primária do processo reprodutivo.

Em outras palavras: o Estado não pode ser compreendido como entidade monolítica nem homogênea, já que este se constitui no que Codato chamou de sistema estatal, isto é, um

sistema institucional dos aparelhos [ou organizações] do Estado, entendido como o conjunto de instituições públicas e suas ramificações específicas (funcionais,

1. De outro modo, Estado e capitalismo seriam divergentes sempre que, por exemplo, uma administração estatal não conseguisse impor, como norma de comportamento geral à sociedade, a totalidade das leis e a exclusividade do uso da força, casos em que ele estaria, a um só tempo, pondo em dúvida a garantia de proteção à propriedade privada e a confiança no cumprimento dos contratos, dois dos mais importantes fundamentos de uma economia capitalista. Outro exemplo seria o de um Estado que não conseguisse garantir a estabilidade do valor real da moeda, tampouco assegurar os parâmetros básicos de cálculo para o valor esperado da rentabilidade empresarial, dois outros fundamentos definidores desta economia. Ambos os exemplos poderiam, feitas as devidas considerações às especificidades nacionais, ser aplicados a praticamente todos os países latino-americanos, inclusive o Brasil. Em tais exemplos, evidencia-se, então, que o Estado não poderia infringir aqueles fundamentos básicos de existência do capitalismo, sob pena de, assim agindo, atingir seus elementos definidores. Em suma, aquilo que aparece em muitas análises como dependência total do Estado ao capital, poderia ser tratado, segundo as sugestões anteriores, como movimentos de autodefesa do Estado, no sentido de estar tentando, a cada momento, garantir a existência dos parâmetros que explicam e justificam sua razão de ser: o monopólio do uso da violência, o monopólio de formulação e imposição das leis, o monopólio de criação e gestão da moeda e o monopólio da tributação. No fundo, a confusão aparece porque é mesmo difícil pensar em um Estado moderno que não seja capitalista, posto terem nascido, senão como irmãos siameses, ao menos no bojo do mesmo processo de desagregação da ordem feudal/senhorial, em que gradativamente se tornava imperativo assegurar: proteção à propriedade privada, confiança na ordem legal e na validade dos contratos, estabilidade do valor real da moeda e previsibilidade no cálculo da rentabilidade empresarial.

2. Em especial, ver Evans (2004) e Diniz e Leopoldi (2010).

setoriais e espaciais) encarregadas da administração quotidiana dos assuntos de governo. Utilizo essa noção aqui de forma descritiva, pois não pretendo sugerir que as agências do Estado possuam uma integração perfeita entre si ou uma articulação “racional” segundo uma lógica burocrática abstrata (...). [Nesse contexto, fazem] parte do “sistema estatal” as cúpulas do Executivo (o “governo” propriamente dito), a administração civil (ou “burocracia”), o judiciário, as assembleias parlamentares, os governos locais e o aparelho repressivo (forças armadas e polícia) (1997, p. 36-37).

Ainda segundo esse autor, os aparelhos que concentram a capacidade de decidir (*poder efetivo*) são os *centros de poder* do Estado. Na verdade, eles são espaços institucionais em que as decisões fundamentais são efetivamente tomadas, inclusive sem subordinação hierárquica a outra agência burocrática do sistema estatal em comum. Consequentemente, estes são os locais institucionais para os quais são direcionadas as principais demandas dos segmentos sociais mais poderosos (CODATO, 1997).³

As políticas públicas, nessa perspectiva, tendem a expressar, por sua vez, os movimentos contraditórios que se desenvolvem nos aparelhos de Estado e que são fruto de momentos e circunstâncias que colocam em disputa determinadas forças sociais no âmbito estatal. Assim, a política pública não pode ser apreendida pela ideia de que seria configurada como desenho de especialistas ou campo neutro. Ao contrário, esta deve ser vista como resultado da interação e dos conflitos de um processo decisório que expressa, a cada momento, o resultado das tensões e dos interesses da classe política legitimada pelo voto, da burocracia estatal, dos movimentos populares que atravessam o Estado e dos grupos sociais mais poderosos que detêm o poder econômico.

2.2 Estado e desenvolvimento no Brasil: panorâmica histórica e hipótese central

Uma atuação mais incisiva do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento apenas se delineou de forma mais clara a partir da década de 1930, com a transição de uma ordem predominantemente agrícola para uma sociedade urbano-industrial no esteio do governo Vargas. Esse processo veio acompanhado da configuração de um novo aparato estatal que gradualmente foi se distanciando dos particularismos e dos imediatismos da República Velha (1891-1930).

3. É preciso destacar que os centros de poder do sistema estatal podem se modificar ao longo do tempo – isto é, determinado centro de poder no passado pode deixar de sê-lo hoje –, pois seu poder não emana do fato de possuir uma força própria distinta do poder de determinado grupo social – ao estilo weberiano –, mas, sim, da sua relação no âmbito das lutas políticas intrínsecas pelo controle dos centros de poder do Estado.

Em consequência, o avanço do processo de industrialização brasileira na década de 1940 abriu um debate sobre quais caminhos o país deveria seguir: se uma restauração do projeto liberal – pautado pela teoria das vantagens comparativas ricardianas e pela divisão internacional do trabalho – ou se um novo projeto de desenvolvimento pela via da industrialização induzida pelo Estado.⁴

Pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos associados tanto para governantes, políticos, empresários e técnicos, como para boa parte da sociedade brasileira. A partir da década de 1950, com o avanço da “industrialização pesada” – vale dizer, com a implantação de ramos industriais voltados à produção de bens não duráveis, intermediários e de capital –, consolidou-se projeto de orientação desenvolvimentista que durou até os anos finais da década de 1970. Naquele contexto, o Estado assumiu papel central em virtude da dinâmica do processo industrial pautado no tripé *Estado, capital estrangeiro e capital privado nacional*, bem como dos amplos planos de expansão da industrialização, tais como o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo Geisel. Ao longo de todo o período, o planejamento seria o eixo central desse processo, já que por meio dele é que seria definida a expansão dos setores econômicos prioritários.

Na década de 1980, o baixo crescimento e a elevada inflação representaram o esgotamento do padrão de desenvolvimento brasileiro. Mais especificamente durante o governo Sarney (1985-1989), não existia definição clara no que diz respeito ao eixo a ser seguido pelo capitalismo brasileiro. Reformular o modelo desenvolvimentista ou aderir ao paradigma neoliberal associado ao processo de globalização? Havia uma disputa de projetos que só foi “parcialmente resolvida” a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), apesar das estratégias de desregulamentação e desarticulação do aparelho estatal terem sido iniciadas já no final do governo Sarney e aprofundadas durante o governo Collor (1990-1992).

O Plano Real, iniciado no governo Itamar e consolidado no governo FHC, não representou apenas um processo de estabilização de preços, mas também um amplo ajuste estrutural, assentado na diminuição do papel do Estado e na abertura econômica – comercial e financeira – para fomentar a competitividade de preços e, assim, forjar a estabilização da moeda nacional. Assumia-se, portanto, a retórica de que o excessivo intervencionismo estatal e o elevado custo da máquina pública seriam os responsáveis pela inflação, funcionando como os principais empecilhos para o Brasil adentrar em uma nova fase de prosperidade. Nesse contexto, o Estado brasileiro deveria ter como objetivos a austeridade fiscal e a eficiência

4. O clássico debate de 1945 entre Simonsen, defensor do planejamento e da industrialização, e Gudín, crítico da intervenção estatal, é a expressão máxima dessa disjuntiva configurada à época no país. Para saber mais sobre esta controvérsia, ver Ipea (2010b).

microeconômica, alcançadas por política econômica ortodoxa e reformas que incorporassem instituições pró-mercado, processo este que acabou sendo explicado por meio da tese da *monocultura institucional*.⁵

Celso Furtado, em exposição na abertura de mesa redonda do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em junho de 2004, resumiu bem os efeitos desse pensamento para o projeto de desenvolvimento brasileiro:

A hegemonia do pensamento econômico neoclássico neoliberal acabou com a possibilidade de pensarmos um projeto nacional; de planejamento governamental, então, nem se fala (...). O Brasil (...) precisa partir para uma verdadeira reconstrução. (...) Para mim, o que preza é a política. Essa coisa microeconômica, então é um disparate completo (...). Não espero que haja o milagre da superação desse pensamento pequeno, pois hoje em dia não tem ninguém que lidere essa luta ideológica. Todo mundo foge dessa confrontação ideológica. Planejar o presente e o futuro do país passou a ser coisa do passado. Como você pode dirigir uma sociedade sem saber para onde vai? O mercado é que decide tudo. O país passou a ser visto como uma empresa. Isso é um absurdo.

Essa descrição da trajetória histórica do desenvolvimento econômico do Brasil, bem como do papel desempenhado pelo Estado brasileiro em diferentes fases deste processo, evidencia que a estruturação estatal, no âmbito histórico e institucional do país, abriu possibilidades para projetá-lo rumo ao desenvolvimento. As formas que o Estado nacional foi assumindo e pelas quais foi estruturando algumas de suas *funções indelegáveis* – sobretudo no campo da *regulação da propriedade*, da *tributação* e da *geração e controle da moeda e da dívida pública* – mostram que este ainda possui capacidades não desprezíveis para operar os vetores do planejamento governamental em prol do desenvolvimento.

A despeito da imobilização estatal durante a vigência do modelo de desenvolvimento liberal, argumenta-se neste estudo que o Estado brasileiro, nesta entrada do século XXI, ainda preserva *capacidades e instrumentos* para planejar e induzir a dinâmica econômica, haja vista a manutenção de importantes *empresas estatais, banco públicos e fundos públicos e de pensão*, entre outros ativos importantes,

5. "A monocultura institucional baseia-se tanto na premissa geral de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente sociocultural doméstico, como premissa mais específica de que versões idealizadas de instituições anglo-americanas são instrumentos de desenvolvimento ideais, independentemente do nível de desenvolvimento ou posição na economia global. Formas institucionais correspondentes a uma versão idealizada de supostas instituições anglo-americanas são impostas naqueles domínios organizacionais mais sujeitos à pressão externa (como organizações formais do setor público). Outras arenas menos acessíveis (como redes de poder informais) são ignoradas, assim como o são as questões de combinação entre as necessidades das instituições modificadas e as capacidades das organizações que as circundam. Na maioria das arenas da vida pública, especialmente aquelas ocupadas com a pressão de serviços públicos, a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo. Seus defensores ficam, então, surpresos quando seus esforços resultam na persistência de uma governança ineficiente, 'atomização inaceitável' entre os cidadãos e a paralisia política" (EVANS, 2004, p. 28-29).

os quais – enfatiza-se aqui – poderiam ser mais bem articulados para serem operados de forma ativa como indutores do desenvolvimento na atual quadra histórica do país.

A importância desses instrumentos para a atuação do Estado brasileiro ficou evidente no enfrentamento da crise internacional recente, já que as políticas anticíclicas implementadas foram fundamentais para reverter as expectativas dos agentes econômicos que àquela altura estavam condicionadas pelo colapso do estado de confiança e pela paralisia real da economia mundial.⁶

Nesse sentido, no biênio 2009-2010, por exemplo, o Estado brasileiro utilizou “raios de manobra” de que dispunha em suas políticas monetária e fiscal, além de instrumentos de intervenção direta provenientes, sobretudo, das empresas estatais e dos bancos públicos, para corrigir falhas do sistema econômico, obtendo desta forma considerável sucesso. Isto mostra a necessidade de reforçar as capacidades estatais e os instrumentos disponíveis para planejar e coordenar o desenvolvimento nacional, considerando-se a independência política do Estado e o interesse público em relação aos particulares, bem como a preponderância de instituições e princípios da república e da democracia sobre valores de mercado.

3 CAPACIDADES ESTATAIS E INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS PARA O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

O livro *Estado, Instituições e Democracia* (IPEA, 2010c, 2010d e 2010e) foi dividido em três volumes, dos quais o terceiro constituiu o volume que tratou de forma mais explícita as conexões entre Estado e desenvolvimento no Brasil. Dividido, por sua vez, em três partes, cada uma destas pretendeu trazer à tona uma discussão específica que se articula aos objetivos gerais deste volume. Passemos de maneira não exautiva aos pontos principais.

3.1 Planejamento e desenvolvimento: condições para uma reconstrução sinérgica

Em Cardoso Júnior, Pinto e Linhares (2010), realiza-se discussão analítica a respeito da relação histórica entre planejamento e desenvolvimento, com destaque para o próprio Brasil, explorando aspectos específicos desta relação em perspectiva tanto temporal (passado, presente e futuro) como interpretativa (auge, declínio e condições para a reconstrução).

Na obra citada, vê-se que o papel do Estado na promoção do desenvolvimento é tema cuja relevância acadêmica, em especial para as ciências econômicas e políticas, assim como suas implicações normativas e práticas, dificilmente pode

6. No auge da crise, o governo brasileiro engendrou um amplo conjunto de medidas anticíclicas: desonerações fiscais para vários segmentos produtivos, manutenção do gasto público, redução do compulsório, expansão do crédito por meio dos bancos estatais e redução da taxa de juros. A esse respeito, ver Ipea (2009, 2010a).

ser minimizada. Neste quadro, o planejamento das ações estatais, não apenas no âmbito da programação de suas iniciativas internas, mas também como agente da sociedade na concepção e na coordenação de estratégias de desenvolvimento, constitui um, entre vários, dos aspectos a gerarem controvérsia na agenda pública atual.

A compreensão dessa função estatal contemporânea, considerada fundamental para a atuação do setor público na consecução do desenvolvimento, demanda observação e análise de como foi historicamente exercida, bem como dos fatores que a impulsionam e restringem. Partindo-se, primeiro, da experiência latino-americana, busca-se compreender em perspectiva histórica a trajetória do planejamento na região desde a década de 1950 até os dias atuais. De uma caracterização de contexto, sabe-se que, ao fim da Segunda Guerra Mundial, as economias latino-americanas se caracterizavam pelo atraso tecnológico e pela dependência econômica de alguns poucos produtos de exportação, o que limitava suas possibilidades de crescimento agregado. A planificação, protagonizada pelos diversos governos, passava então a ser vista como o meio capaz de enfrentar os entraves ao crescimento econômico. Para realizá-la, os países latino-americanos criaram, em diferentes momentos nos anos 1950 e 1960, organizações especializadas no nível mais alto dos governos, destinadas fundamentalmente a desenhar e definir planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

Não obstante, em que pese o consenso quanto à necessidade do planejamento, este enfrentou grandes dificuldades de implementação, em boa parte fruto da fragilidade das instituições democráticas, se não sua completa ausência em alguns casos. Isso facilitava a captura das agências do Estado, incluídas as encarregadas do planejamento, por grupos poderosos, tornando o alcance das propostas, frequentemente, aquém das necessidades sociais. Nesse sentido, a instabilidade política decorrente da baixa institucionalização da competição pelo poder, própria do déficit democrático, implicava forte incerteza quanto à efetiva execução dos planos elaborados, reduzindo sua eficácia até mesmo quando finalmente efetivados.

Por sua vez, a despeito dessas dificuldades, bem como das promessas não cumpridas do planejamento, novas e poderosas conjunções de fatores iriam ser ainda mais decisivas para o refluxo do planejamento na América Latina a partir das décadas de 1980 e 1990. Nesse período, uma variável revelou-se crítica: a crise de financiamento dos governos nacionais – em especial, pela forte restrição dos créditos externos – em um quadro de elevado endividamento público, interno e externo. O chamado Consenso de Washington e os programas de reformas por este recomendados conferiram conotação de obsolescência a conceitos e instrumentos que sustentavam os escritórios de planejamento. Assim, com baixo apoio político, muitas destas organizações foram fechadas, e as que se mantiveram perderam muito de sua importância estratégica.

Diante disso, torna-se importante situar o movimento geral dos países da periferia capitalista, sobretudo os latino-americanos, que, entre 1980 e 2000, buscaram desenvolver suas respectivas economias por meio da adoção de reformas abrangentes “orientadas para o – e pelo – mercado”, tais como a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização do setor produtivo estatal, a austeridade fiscal e o rigor na administração da política monetária. Vale ressaltar que cada realidade nacional gerou particularidades específicas frente ao modelo geral do Consenso de Washington, o que, por sua vez, ajuda também a explicar algumas das respostas diferenciadas destes países à crise internacional deflagrada em fins de 2008, sobretudo no que se refere à atuação do Estado no domínio econômico.

Não é outra a realidade da própria economia brasileira, que, entre 2003 e 2010, vivencia um momento de reconstrução do planejamento e do próprio protagonismo do Estado como organizador e impulsor do desenvolvimento.⁷ Descrentes do dogma neoliberal que reduzia a administração estatal a funções mínimas, os países latino-americanos, em geral, e o Brasil, em particular, estariam a empreender esforços de concepção de novos arranjos institucionais e instrumentos a orientar a ação estatal, na atual quadra de desenvolvimento destes países. Entretanto, cabe observar que os novos modelos de planejamento em construção no contexto atual não devem apenas se distanciar das experiências latino-americanas anteriores, como também pouco se assemelham ao que foi o planejamento soviético. Em outras palavras, não se tenta substituir o mercado pelo Estado nem supor que este último seja capaz, de forma autônoma, de identificar e materializar a vontade coletiva.

Diante disso, torna-se relevante a discussão, por exemplo, no caso brasileiro, da experiência do CDES como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento. Trata-se de inovação institucional importante do momento presente, a qual, podendo operar em um nível mesoinstitucional de relacionamento entre Estado e sociedade, talvez mereça um olhar algo mais atento às possibilidades que este espaço oferece para o exercício democrático de concertação política e social pró-desenvolvimento. Em particular, argumenta-se que o principal desafio que se coloca a este novo tipo de institucionalidade é o de identificar as aspirações da coletividade nacional, desde que amplamente representada. Como as demais, a sociedade brasileira também se complexificou e, se mesmo antes já não era fácil obter consensos, hoje, sem dúvida, as dificuldades são muito maiores.

Assim, reconhece-se a existência – e defende-se o uso – de modelos neocorporativistas, tais como o seria o próprio espaço de convivência possibilitado pelo CDES, como um encaixe à democracia representativa. Em outras palavras, esse novo paradigma de institucionalização estaria a complementar as instâncias

7. A esse respeito, ver Cardoso Júnior (2011).

representativas tradicionais, sem obviamente substituí-las ou com estas conflitar. O argumento é desenvolvido no sentido de identificar funções diferentes a tais instâncias, em que fóruns tais como o próprio conselho serviriam para facilitar a comunicação e a consulta, bem como a negociação e a coordenação, entre interesses sociais heterogêneos e interesses públicos convergentes.⁸

Em síntese, os capítulos dessa primeira parte da publicação revelam a fragilidade de estruturas criadas sem adesão e controle social, ao mesmo tempo em que identificam a necessidade – no contexto presente, marcado pela complexificação das dinâmicas sociais e econômicas – de novas institucionalidades, nas quais diferentes interesses e novas perspectivas possam ser estabelecidos. Em adição, o futuro nos indica que as atuais concepções e instrumentos de intervenção devem estar apoiados em contextos radicalmente distintos, ainda que de maior dificuldade, que tendem a mudar com maior velocidade e menor previsibilidade. É, pois, nesse nível de desafio que se coloca a tarefa de requalificar o protagonismo da ação estatal na construção de novas possibilidades de planejamento para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

3.2 Regulação da propriedade, tributos e moeda: vetores do planejamento

O Estado brasileiro, ao ter se estruturado – histórica e institucionalmente – para executar funções indelegáveis ao setor privado, capacitou-se, ao menos potencialmente, para projetar o país em direção ao desenvolvimento. Em particular, ao resgatar as formas pelas quais o Estado nacional foi assumindo e estruturando funções exclusivas nos campos da regulação e garantia da propriedade e da tributação, geração e controle da moeda e da dívida pública, torna-se claro que este possui, nesta entrada de século XXI, capacidades próprias não desprezíveis para operar estas funções como vetores do planejamento governamental.

Nessa que é a segunda parte do volume dedicado aos temas que ligam Estado, instituições, planejamento e desenvolvimento, busca-se identificar alguns dos vetores ou capacidades estatais existentes hoje no aparato burocrático do Estado brasileiro passíveis de mobilização planejada e coordenada em prol de estratégias mais robustas e eficazes de desenvolvimento. É claro que, neste esforço de análise e interpretação, há um viés em torno de vetores propriamente econômicos do planejamento, mas isso se justifica pelo peso de fato elevado que tais fatores exercem sobre as formas de organização das sociedades em sua tarefa cotidiana de geração, repartição e apropriação do excedente econômico.

Começando pelo tema da regulação da propriedade, intenta-se, neste estudo, relativizar a ideia de que direitos de propriedade, até mesmo em regimes capitalistas,

8. Especificamente sobre a experiência do CDES sob o governo Lula, ver Cardoso Júnior, Santos e Alencar (2010).

devam ser assumidos como valores pétreos, não sujeitos a interesses sociais e objetivos públicos. Afirma-se, isto sim, que

a conotação de absolutividade que lhe dá o ordenamento liberal subtrai a sua relatividade, faz que o instituto da propriedade se converta em modelo supremo da validade do ordenamento jurídico (IPEA, 2010e, p. 267).

Com isto, não se quer dizer que tais direitos não sejam importantes para delimitar mercados e, até mesmo, organizar transações; assim são, desde que referenciados ou submetidos a valores e parâmetros superiores, fundados na ideia geral de bem público ou interesse social, como prevê, aliás, as próprias legislações que tratam do tema.

Argumenta-se neste trabalho ser isso não só desejável, como também possível, até mesmo nos quatro parâmetros gerais enunciados ao início deste capítulo (novamente o quadro 1), os quais ligam e condicionam, mutuamente, os fundamentos dos Estados modernos aos fundamentos do regime capitalista. Focando-se especificamente o caso nacional, afirma-se que

a evolução da propriedade no Brasil em sua dimensão histórica – desde o ordenamento da propriedade do período colonial até o regime jurídico da propriedade configurado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) –, entendendo a propriedade não como um direito sagrado e absoluto, mas como um instituto jurídico concreto; portanto, inserido na dinâmica histórico-social do país (IPEA, 2010e, p. 262).

Entende-se ser o caso brasileiro particularmente complexo, porque, no país, o exercício da soberania estatal – no sentido de buscar o interesse público – estaria fortemente bloqueado e dirigido por motivações privadas ou particularistas, fato este que pode ser constatado pela alta concentração da propriedade fundiária e também urbana no Brasil, pelo baixo peso dos impostos incidentes sobre os diversos tipos de propriedade e riqueza, pela especulação imobiliária e pelas imensas dificuldades do poder público – representado, neste caso, pelas municipalidades – em implementar planos diretores ou zoneamentos urbanos saneadores até mesmo de problemas autoevidentes, como os de lixo e esgoto urbano, transporte público, ocupação desordenada do espaço, preço de venda e aluguel de moradias etc. Não por outra razão, a propriedade e seu regime jurídico liberal ainda devem ser considerados problemas centrais do país, fato comprovado pelos intensos debates que se travaram em torno deste tema durante o processo constituinte de 1987-1988, mas cujos inegáveis avanços inscritos no texto constitucional brasileiro encontram ainda imensas dificuldades para serem implementados.

Além, portanto, da questão da regulação público-privada da propriedade, essa parte do livro discute também a questão da tributação, entendida como outra das funções clássicas do Estado moderno, cujo monopólio por parte do

poder público é condição indispensável à criação de capacidade estatal própria, até mesmo para garantir a efetivação das demais funções de Estado, sejam estas clássicas ou contemporâneas, vale dizer, ligadas seja à regulação da propriedade, como visto anteriormente, seja ao planejamento governamental e à gestão cotidiana das políticas públicas.

Mas, colocado o tema sob essa perspectiva, torna-se imediatamente claro que não se trata, neste ponto, de discutir nem o tamanho da carga tributária do Estado – se bruta ou líquida, esta que é a forma de expressão atual para a atividade de arrecadação, pelo Estado, de parte do excedente econômico gerado pelo conjunto da sociedade –, nem tampouco de discutir a efetividade, a eficácia ou a eficiência do gasto público implementado a partir de determinada capacidade arrecadatória ou financiamento público. Ao contrário, trata-se, isso sim, de discutir a evolução e a composição da estrutura tributária e a constituição e a organização do fisco brasileiro no longo período que vai de 1889 aos dias atuais.

Ao seguir esse percurso, torna-se importante o trabalho de reconstituição histórica de funções atribuídas ao Estado brasileiro, à sua política fiscal e à tributação, bem como às forças sociais que vêm influenciando e determinando o formato das estruturas tributárias nacionais e que terminam viabilizando ou cerceando o cumprimento destas funções. Adicionalmente, intenta-se sugerir mudanças necessárias para a modernização do aparato arrecadatório e da própria estrutura tributária brasileira, visando seu manejo como instrumento proativo de política econômica e financiamento do desenvolvimento nacional.

No tocante às estruturas tributárias,

a hipótese que permeia essa análise é a de que essas só podem ser compreendidas em uma perspectiva histórica, que contemple os seus principais determinantes, os quais são compostos por: o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento atingido por um determinado país; o papel que o Estado desempenha em sua vida econômica e social; e a correlação das forças sociais e políticas atuantes, nelas incluídas, em países federativos, as que se manifestam nas inevitáveis disputas por recursos que se travam entre os entes que compõem a Federação (IPEA, 2010e, p. 309).

Na análise realizada sobre o caso brasileiro, pode-se confirmar que, de um Estado de cunho liberal até 1930, com limitada intervenção na atividade econômica e reduzida carga tributária, gerada predominantemente por impostos sobre o comércio exterior, evoluiu-se, nos períodos seguintes, quando as ideias keynesianas/cepalinas ganharam força, para a condição de um Estado de orientação desenvolvimentista, que teve de lançar mão de outras fontes de financiamento para desempenhar seu papel, já que, apesar da expansão das atividades produtivas internas, estas não foram suficientes para dotá-lo de recursos em dimensão adequada. Tampouco se mostraram viáveis reformas de profundidade em sua

estrutura, dado o pacto político que sustentou as ações do Estado brasileiro até o fim da década de 1950.

Uma reforma tributária abrangente apenas se fez possível por ocasião do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no biênio 1965-1966, com objetivos modernizadores, comandada pelo regime militar que se instalou no poder em 1964. Esta reforma buscou readequar o sistema às necessidades de recursos do Estado, transformando-o em efetivo instrumento de política econômica e colocando-o a serviço do processo de acumulação. Contudo, a utilização exacerbada deste instrumento terminou conduzindo o Estado a uma grave crise fiscal no fim da década de 1970. Crise esta que, inclusive, enfraqueceu as bases do poder autoritário e contribuiu para sua derrocada na década de 1980.

Por sua vez, desde a promulgação da CF/88 e, posteriormente, com a implementação do Plano Real, em 1994, a função tributação vem sendo manejada como mero instrumento de ajuste fiscal pelo governo federal. Com isso, o sistema tributário foi sendo desfigurado e conheceu um grande retrocesso do ponto de vista técnico e da modernidade da estrutura arrecadatória, transformando-se em um instrumento anticrescimento, antiequidade e antifederação.

Em direção contrária, favorecido pela revolução ocorrida nos sistemas de comunicação e informatização, o fisco brasileiro passou, em todos os níveis, por profundas reformas modernizadoras, capacitando-se a cobrar os tributos nacionais com bem mais eficiência. Além de sua unificação, em 2008, com a união da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em única estrutura, que passou a ser denominada Supereceita, este processo vem sendo completado, também, com expressiva modernização dos fiscos estaduais e municipais, bem como com a modernização das instituições envolvidas nas questões fiscais – por exemplo, os tribunais de contas e o Ministério Público.

Em conclusão, para que haja sinergia entre a máquina arrecadatória e a própria estrutura tributária, de modo que os impostos possam ser recuperados como instrumentos efetivos de política econômica e social do Estado, resta vencer resistências e realizar verdadeira e abrangente reforma do sistema tributário, resgatando importantes princípios que deveriam cimentar suas estruturas, como os de equidade social, equilíbrio macroeconômico e cooperação federativa.

Por fim, discute-se uma terceira fonte indispensável de poder dos Estados contemporâneos, ligada à função de geração e controle da moeda em âmbito nacional. Neste caso, o debate é feito tendo por base a constatação histórico-teórica de que as sociedades contemporâneas são economias monetárias da produção, e a moeda, nestas, é um bem público de inestimável importância para a organização dos mercados e o funcionamento de todas as atividades produtivas que estão na base das respectivas economias nacionais. Cabe, então, a estes Estados construir

as condições para disporem de autonomia e soberania monetária, pois isto faz aumentar suas capacidades para terem acesso a recursos estratégicos ao planejamento do desenvolvimento em âmbito nacional.

Entre tais recursos estratégicos, destacam-se: *i*) a estabilização do valor real e do poder de compra da moeda nacional – dito de forma simples, a manutenção da inflação em níveis bastante baixos, porém não negativos, com o que se introduz um componente importante de previsibilidade monetária ao cálculo econômico capitalista; e *ii*) a estruturação de instrumentos econômico-financeiros e de canais operativos pelos quais a moeda nacional, sob domínio e orientação pública, converte-se em fonte (*funding*) de financiamento de atividades produtivas voltadas ao desenvolvimento. Em ambos os casos (moeda de valor estável no tempo e “moeda em função”, isto é, operando institucionalmente como portadora de *funding* para o sistema econômico como um todo), está-se diante de funções tipicamente estatais, que somente podem ser organizadas e executadas sob o escrutínio de agências especializadas do Estado, única forma historicamente disponível de institucionalizá-las tendo por – e estando sob – motivação o interesse social geral, o interesse público.

Se essa é, então, a suposição geral, toda discussão que tem por base a realidade do Banco Central do Brasil (BC), ou seja, a autoridade monetária nacional máxima do país, procura problematizar sua atuação justamente neste meio-fio que é a gestão e o controle monetário *stricto sensu* (função estabilização monetária) frente aos demais objetivos da nação, necessários à construção do desenvolvimento, mormente em ambiente democrático.

Embora a acumulação de poderes nos bancos centrais (BCs) não seja uma exclusividade brasileira, argumenta-se que o desenvolvimento financeiro das últimas décadas, baseado em moedas fiduciárias sem lastro, foi acompanhado pelo insulamento progressivo destes bancos, como guardiões da riqueza financeira e do funcionamento dos mercados, com poderes para submeter outras instâncias do Estado aos efeitos de suas decisões, especialmente no caso das políticas fiscal e cambial. Além disso, o mandato de preservar a estabilidade do sistema financeiro delega a estes bancos a função de emprestadores de última instância, o que lhes permite agir com ampla discricionariedade em momentos de turbulência, sob a justificativa de defender o conjunto da sociedade dos efeitos danosos de crises de liquidez.

Ainda assim, o caso brasileiro apresentaria singularidades relevantes. Apesar da formação tardia, apenas em meados da década de 1960, o BC passou progressivamente de uma situação de forte subordinação às autoridades fiscais e aos grandes bancos públicos para a obtenção de poderes semelhantes aos seus congêneres, apesar de não contar com autonomia de direito. O Plano Real

consagrou estes poderes e também sua posição diferenciada, *porque hierarquicamente superior*, que o banco passou a desfrutar. Neste novo arranjo pós-Plano Real, e até mesmo após a crise cambial de 1999, a política monetária tornou-se, de fato, hierarquicamente superior às políticas fiscal e cambial e o BC passou plenamente à condição de ente responsável pela estabilidade do nível de preços, sobretudo por meio do manejo da taxa de juros, sob a vigência de um regime de metas de inflação.

Nessa perspectiva, a efetivação das metas desejadas só seria alcançada com a existência de um banco central com elevado grau de independência; ou seja, suas decisões deveriam ser tomadas sem nenhum tipo de subordinação hierárquica a outra agência burocrática do Estado brasileiro. Diversos episódios – inclusive de repercussão midiática – revelam a capacidade de o BC exercer suas diferentes atribuições sem a devida transparência, prestação de contas e responsabilização pública dos atos de seus dirigentes. Sujeito a pressões diversas do mercado, as relações da autoridade monetária brasileira com o Estado e a sociedade civil apresentam-se nebulosas, constituindo uma deficiência do processo democrático nacional.

Por sua vez, tão importante quanto o BC para o gerenciamento da base monetária do país e para a gestão da dívida pública federal brasileira, ainda mais em contexto histórico global de financeirização dos fluxos e dos estoques de riqueza e seus impactos geralmente nocivos sobre economias cujas moedas nacionais costumam ser, ao mesmo tempo, inconversíveis internacionalmente e sujeitas a intensos e recorrentes movimentos especulativos de curto prazo. Em tais conjunturas – e o Brasil talvez seja um caso paradigmático neste sentido, pois grande parte destes fluxos e estoques financeiros de riqueza encontra-se lastreada em títulos da dívida pública garantidos, em última instância, pelo próprio Tesouro Nacional –, ganha especial importância a montagem, no país, de um departamento de governo exclusivamente responsável pelo manejo da dívida mobiliária, externa e interna, indexada e conversível na moeda doméstica.

É nesse contexto que se traz à tona a discussão sobre o outro lado da gestão da política monetária conduzida pelo BC, isto é, o da gestão da dívida pública lastreada em moeda nacional, como outra função exclusiva do Estado brasileiro. Este processo, iniciado em meados da década de 1980, com a criação da STN, e concluído em 2005 – ano das primeiras emissões de títulos da dívida externa realizadas diretamente pelo Tesouro –, confundiu-se no Brasil com a separação institucional entre as gestões da dívida pública e da política monetária, ambas antes concentradas no Banco Central do Brasil.

Evidencia-se, nesse contexto, que a evolução institucional da gestão da dívida federal acompanhou e refletiu, de um lado, a crescente relevância do endividamento público para as finanças e a macroeconomia brasileira de modo geral e, de outro, a aproximação entre o gerenciamento da dívida pública e as práticas de governança

consagradas internacionalmente. A despeito do objetivo formal da STN estar concentrado neste gerenciamento, segundo critérios de minimização dos custos de rolagem a longo prazo e assunção de níveis prudentes de risco operacional, solvência e sustentabilidade temporal da dívida, sabe-se que as consequências do manejo desta função vão além disso, produzindo efeitos macroeconômicos mais amplos.

Entre tais efeitos, vale destacar que, quanto mais confiável – nos termos do mercado – for o gerenciamento da dívida, e, quanto mais solvente – vale dizer, resgatável diretamente em moeda nacional – for o próprio estoque de dívida, mais o Estado se encontrará em condições de oferecer moeda ao mercado e desta dispor como veículo de *funding* para o financiamento da atividade produtiva em seu espaço territorial. Em outras palavras, sendo o Estado responsável, em última instância, tanto por zelar pela estabilização do valor real da moeda – função esta desempenhada diretamente pelo BC e subsidiariamente pela STN, por meio do controle de liquidez que se faz com a emissão de títulos públicos – como por garantir as condições sob as quais a moeda venha a cumprir, também, seu papel de financiadora do desenvolvimento, cabe a esta secretaria – por intermédio da sua subordinação institucional ao Ministério da Fazenda (MF) – fazer com que os graus de confiança e solvência no gerenciamento cotidiano da dívida sejam os mais elevados possíveis.

Esse resultado, indireto e desejável, da gestão da dívida pública pela STN não deve esconder, por fim, que normalmente é a dívida pública que permite a cobertura direta e imediata de despesas emergenciais do governo – como as relacionadas a calamidades públicas, desastres naturais, guerras etc. –, além de viabilizar a constituição de fundos públicos voltados ao financiamento de grandes projetos de investimento, normalmente com horizonte de médio e longo prazos – como em transportes, energia, saneamento básico etc. Tais aspectos, portanto, são de suma importância na explicitação de alguns dos instrumentos de mobilização de recursos públicos voltados ao crescimento econômico que se discutem a seguir, todos necessários à sustentação de trajetórias robustas de desenvolvimento no país.

3.3 Atuação do Estado no domínio econômico: instrumentos para o planejamento

Retomando a hipótese central deste capítulo, afirma-se que a estruturação histórica e institucional do Estado brasileiro abriu possibilidades para projetar o país rumo ao desenvolvimento. As formas que o Estado nacional foi assumindo e pelas quais foi estruturando funções indelegáveis – sobretudo nos campos de *regulação da propriedade, tributação e geração e controle da moeda e da dívida pública* – mostram que este ainda possui capacidades não desprezíveis para operar os vetores do planejamento governamental em prol do desenvolvimento. Em adição, argumenta-se também que o Estado brasileiro, nesta entrada do

século XXI, ainda preserva capacidades e instrumentos para planejar e induzir a dinâmica econômica, haja vista a manutenção de importantes *empresas estatais, banco públicos e fundos públicos e de pensão*, entre outros ativos importantes, os quais – enfatize-se – poderiam ser mais bem articulados para operar de forma ativa como instrumentos do planejamento na atual quadra histórica de possibilidades para o desenvolvimento.

Entre os instrumentos considerados neste estudo, destaque-se, em primeiro lugar, o peso e o potencial das empresas estatais federais ainda existentes no Brasil. De acordo com informações do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais (DEST) – órgão que estabelece a relação entre o Estado brasileiro e suas empresas –, entre 1995 e 2010, houve duas tendências antagônicas em curso.

Na primeira tendência (1995-2000), verificou-se uma significativa redução do número de empresas estatais e, conseqüentemente, da quantidade de empregados e do volume de dispêndio global. A segunda tendência (2003-2010) foi marcada pelo crescimento do número de empresas estatais, ampliando assim sua força de trabalho, bem como seus dispêndios globais, o que teve papel fundamental para minorar os efeitos da crise internacional recente no Brasil.

Além das estatais, destaque-se também a discussão a respeito da atuação dos bancos públicos federais no sistema econômico, sobretudo para manutenção do ciclo de crescimento, salientando-se suas três principais formas de atuação, descritas a seguir. Em primeiro lugar, a função de direcionamento de crédito para setores econômicos, tais como o industrial, o rural e o imobiliário, bem como para as diversas regiões do país. Nesta dimensão, destacam-se os papéis exercidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), maior banco de fomento brasileiro, pelo Banco do Brasil (BB), maior instituição de crédito rural, e pela Caixa Econômica Federal (CEF), maior agente de financiamento habitacional, bem como pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e pelo Banco da Amazônia (Basa), que funcionam como importantes canais de (re)direcionamento de créditos para suas respectivas regiões.

Em segundo lugar, a função de atuação anticíclica na oferta de crédito em cenários de redução ou “empossamento” da liquidez. Este tipo de intervenção, bem como sua relevância, é exemplificado por meio da atuação dos bancos públicos federais durante o aprofundamento da crise financeira global, a partir de setembro de 2008. Naquele contexto, os bancos públicos foram capazes de ampliar o crédito de modo contracíclico, justamente no momento em que os bancos privados retraíram seus empréstimos de forma abrupta. Como consequência, verificou-se ampliação da participação dos bancos públicos federais em indicadores clássicos de avaliação de desempenho neste segmento. Por fim, em terceiro lugar, a função de atuação na expansão da bancarização, que tem

como objetivo facilitar o acesso das camadas populares – mormente de regiões menos favorecidas – a serviços financeiros de vários tipos, como contas bancárias, poupança e crédito pessoal, seguros etc.

Ao lado, por sua vez, das estatais e dos bancos públicos, os fundos de pensão e públicos são considerados, neste trabalho, instrumentos governamentais à disposição potencial do Estado para fins de planejamento. No caso dos fundos públicos do governo federal, ressalte-se a discussão a respeito dos instrumentos que o Estado brasileiro dispõe para realizar determinadas políticas públicas. Mais especificamente, fala-se do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), dos fundos setoriais atrelados às áreas de ciência e tecnologia e dos respectivos instrumentos de política pública que podem ser por estes mobilizados.

Salienta-se, nesse caso, a necessidade de aprofundamento das análises e dos estudos a respeito do papel que tais fundos desempenham no sistema econômico e dos impactos das políticas públicas viabilizados por eles. Tarefa esta que se mostra não trivial, haja vista os diferentes setores econômicos e sociais que são – ou poderiam ser – beneficiados por este tipo de política, tanto de forma direta quanto indireta. Em especial, o montante e o perfil dos recursos financeiros mobilizáveis pelos fundos públicos mostram-se instrumentos de políticas públicas não desprezíveis, no âmbito estatal brasileiro, para a montagem de arquiteturas de gestão e financiamento direto do desenvolvimento, talvez mais atuantes e adequadas do que aquelas atualmente vigentes, ainda mais quando se leva em conta as ainda perversas condições de vida de grande parte da população brasileira.

Praticamente, o mesmo pode ser dito dos fundos de pensão no Brasil, sobretudo em função da importância de instrumentos de financiamento de longo prazo (*funding*) para o investimento setorial e para as próprias estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e social. Em linhas gerais, argumenta-se dispor o Estado brasileiro de instrumentos potenciais para direcionar os recursos dos fundos de pensão – alocados atualmente de forma conservadora, grande parte em títulos da dívida pública – em prol do investimento produtivo e, possivelmente, do desenvolvimento nacional.

Em primeiro lugar, é importante salientar que mudanças institucionais e regulatórias recentes – por meio das Leis Complementares (LCs) nºs 108/2001 e 109/2001 – definiram novos padrões na composição das instâncias normativas, fiscalizadoras e executivas dos fundos de pensão, ampliando a participação dos trabalhadores, bem como gerando significativos efeitos na gestão dos recursos dos respectivos fundos. Esta mudança na gestão, no entanto, ainda não se traduziu em grandes transformações na opção conservadora de alocação de recursos dos

principais fundos de pensão no Brasil, pautada hoje basicamente por títulos públicos. No entanto, a ampliação da participação dos trabalhadores e a queda de patamar da taxa básica de juros observada entre 2002 e 2010 têm gerado a necessidade de novas opções de remuneração para a massa de recursos sob gestão dos fundos. Com isso, a saída estrutural para equilibrar planos de benefícios com aplicações rentáveis e sustentáveis deveria passar, necessariamente, pela ampliação das aplicações dos fundos em investimentos produtivos que influenciassem positivamente a taxa de crescimento do país.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO: ESTADO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – DIMENSÕES CONTEMPORÂNEAS E QUESTÕES EM ABERTO

O amplo conjunto de informações e argumentos apresentado ao longo dos capítulos do livro *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento* (volume 3), resumido neste capítulo, sobre o Estado brasileiro e as possibilidades do desenvolvimento, identifica a necessidade de se retomar de forma intensa e urgente a discussão sobre as capacidades e os instrumentos de que a administração estatal dispõe para o planejamento do desenvolvimento que se pretende para o Brasil.

Essa é uma empreitada necessária, mas nada fácil em virtude de elementos vários, alguns dos quais destacados a seguir. Evidencia-se que não se trata de fechar a questão sobre os novos fatores intervenientes em curso, mas, sim, de tentar expor entraves e apontar caminhos de atuação do Estado brasileiro nesta nova quadra histórica em que se encontra a nação.

4.1 Complexificação e planejamento

Planejar, como expresso em um dos capítulos do referido livro, “implica hoje enfrentar um *mix* de incertezas sem paralelo em momentos históricos anteriores” (IPEA, 2010e, p. 246). A complexificação da sociedade brasileira – e seus rebatimentos sobre o planejamento governamental – é originária de duas dimensões articuladas entre si, a saber: *i*) o novo padrão tecnológico-produtivo e molecular-digital, com seus efeitos sobre a percepção de tempo histórico e as novas e diversificadas formas de sociabilidade derivadas disto; e *ii*) a configuração de uma rede de interesses extremamente complexa e interdependente, que dificulta sua distinção por segmentos da sociedade e, conseqüentemente, a tarefa do planejamento.

Nesse contexto, o novo padrão tecnológico-produtivo da atual revolução (pós)industrial – centrado em inovações decorrentes de investimentos maciços dos países centrais em torno das fronteiras do conhecimento representadas pela sigla *small BANG*: *bite*, átomo, nanotecnologia e genética molecular – tem gerado profundas modificações tanto no mundo físico, por meio da forte sensação de aceleração do tempo histórico, que se manifesta pela esquizofrênica corrida em

torno da produção de equipamentos de informática e telecomunicações cada vez mais/menos sofisticados, quanto na vida individual e coletiva, alterando, inclusive, as formas de relacionamento entre as pessoas.

O fundamento central desse novo padrão produtivo é o conhecimento, codificado em “unidades mínimas de informação: *bite*, átomo, nanotecnologias e genes”, que se transformam nos principais insumos do processo produtivo, em substituição aos tradicionais fatores de produção, como os recursos naturais, a mão de obra etc. Esse novo insumo produtivo (o conhecimento) “domina o ato produtivo e se desloca em tempo real; logo, dispara ‘explosões de variedade’ nas instâncias econômica, social e política do mundo real” (IPEA, 2010e, p. 44), tornando tudo à sua volta de mais difícil apreensão e controle.

As “continuidades”, portanto, foram trocadas por “descontinuidades radicais”, em que o fim de um processo ou de um produto pode ser visto como o “longo prazo”, mesmo que isso signifique um período relativamente curto de tempo. Na verdade, o que se tem verificado é um encurtamento entre os períodos de transições históricas, por meio do que a nova dinâmica tecnológico-produtiva abrevia de maneira significativa os horizontes temporais.⁹ Sendo assim,

se o conhecimento – tácito ou codificado – é chave no desenvolvimento contemporâneo, seu ritmo de produção insinua “saltos” que advirão; associados ou não a inovações radicais e a bifurcações. De todo modo, a classificação de medidas em curto, médio e longo prazo se relativiza e perde precisão (*op. cit.*).

No plano da sociabilidade, esse novo padrão produtivo tem provocado intensas modificações nas formas de relacionamento social e ampliado a complexidade das situações. Além disso, esta última se vê exacerbada com a entrada de novos participantes na arena do jogo democrático. Isto, por um lado, gera um efeito positivo para a *democratização da democracia* (IPEA, 2010d, p. 18), mas, por outro, cria maiores dificuldades em construir consensos no que diz respeito à configuração de um projeto nacional.

Para Oliveira, no Brasil de Juscelino Kubistchek era fácil planejar (discriminar). “Imagine hoje com essa teia de interesses extremamente emaranhada, que se reforça e que na verdade expulsa o Estado das decisões.” Para ele, ainda,

continuamos seguindo modelos e pistas de baixa complexidade, quando é o contrário que se deve fazer. Nós temos que trabalhar com os enigmas mais complexos e não com os mais fáceis. (...) Não se trata de reduzir a modelos simples, mas tratar a questão

9. Nos pontos de transição ou de bifurcação, o sistema se depara com a indeterminação. Isto, associado à irreversibilidade do tempo histórico, gera elevado grau de instabilidade e de pouca ou nenhuma direcionalidade aos sistemas. É nessa fase que os atores sociais podem criar opções capazes de modificar conscientemente seu ambiente, dadas a disponibilidade de informações e suas estratégias de ação (Prigogine, 1996).

do planejamento como uma coisa nova. É a sociedade “líquida”, mas altamente complexa, na qual não é fácil discriminar, não é fácil fazer escolhas, esta que é toda a tarefa do planejamento” (OLIVEIRA, 2009, p. 60).

Nessa tarefa de tratar a questão do planejamento como fato novo, propõem, neste estudo, algumas diretrizes possíveis para ressignificar o planejamento, neste novo cenário de complexidade:

1. *Dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes e projetos, enfim, de estratégias de ação que anunciem, em seus conteúdos, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a atividade ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.
2. *Dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e de coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro, a outro esforço igualmente grande de coordenação geral das ações de planejamento.
3. *Dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.
4. *Dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz precisa contar com certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar.
5. *Dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos*: trata-se, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

Em linhas gerais, é preciso construir um novo estilo de planejamento, que incorpore a complexidade brasileira, em várias de suas dimensões, bem como os vários segmentos sociais representativos da diversidade nacional.

4.2 Concertação e desenvolvimento

Coordenação e planejamento são condições necessárias, mas não suficientes, para um país alcançar desenvolvimento em sentido multifacetado e complexo, vale dizer: politicamente soberano, socialmente incluyente e ambientalmente sustentável. E, na base deste desenvolvimento, é preciso identificar os arranjos institucionais capazes de instaurar processos de concertação social que engendrem o delineamento de projetos ou de estratégias nacionais, as quais, certamente, não poderão ser construídas ao acaso, nem tampouco serão fruto de deliberações impostas verticalmente.

Na verdade, a construção de projetos ou estratégias nacionais só se configuram quando existe alinhamento entre agentes produtivos, sociedade civil organizada e população em geral, gerando, com isto, efeitos impulsionadores ao desenvolvimento, de sorte que:

quanto mais ampla a frente de ação, mais importante se torna o apoio da opinião pública e mais necessária a participação efetiva da população ali onde seus interesses estão em causa de uma forma direta (FURTADO, 1968, p. 14-15).

Também da introdução de Ipea (2010d), é possível saber que a crescente presença das massas na vida política do país não é impeditivo ao desenvolvimento. Ao contrário, este pode ser considerado elemento fundamental para a formação de uma “ideologia do desenvolvimento”, apenas possível por meio de processo contínuo, coletivo e cumulativo de tomada de consciência da população acerca de sua situação socioeconômica e suas capacidades e potencialidades transformadoras. Chama-se a este processo de tomada de consciência das massas, de democratização fundamental da sociedade, por meio da qual é a população que ampararia ideologicamente – bem como garantiria as condições objetivas mínimas para – a aposta desenvolvimentista do país.

Nessas condições, será que a democracia representativa, formalmente constituída no país, consegue tornar claras as aspirações da coletividade, dada a atual conjuntura histórica brasileira, caracterizada por teia de interesses extremamente complexa e emaranhada? O modelo institucional da democracia, ao reforçar aspectos formais e procedimentais em detrimento de aspectos relacionais ou substantivos, em boa medida, não estaria conseguindo funcionar, segundo autores como Agamben (2004a e 2004b) e Canfora (2007a e 2007b), como mecanismo eficaz de agregação de interesses e resolução de conflitos.

Com a crise de legitimidade atual do Estado e, também, da própria governança neoliberal, outros arranjos institucionais de concertação social poderiam funcionar como espaços inovadores de negociação de processos decisórios, cujo substrato último está fundado em tentativas de (re)institucionalização dos mecanismos de ação coletiva. Nesse sentido, tais mecanismos poderiam funcionar como uma

espécie de via alternativa entre Estado, mercado e sociedade, ainda mais em contexto de crise ou transição histórica, em que recursos simbólicos e materiais das instituições democráticas tradicionais se esvaem.

A despeito disso, essa tarefa não é nada simples em virtude da dificuldade de legitimação dessas inovações institucionais, bem como do fio da navalha pelo qual Estado, mercado e sociedade têm de caminhar para legitimar novos espaços de concertação. É iminente o perigo de que estes novos espaços possam ser dominados por interesses pequenos, ou de que possam se tornar espaços de exercícios autoritários. Por outro lado, vislumbra-se uma chance de que as representações postadas em tais espaços possam, na verdade, exercitar o diálogo e produzir momentos e atitudes de concertação política, com vistas a realmente influenciar as decisões de Estado para além dos interesses corporativos.¹⁰

A configuração de mecanismos de concertação social, como experiência institucional inovadora, ganharia, assim, um caráter significativo para a sociedade brasileira, já que nesta prevalece ainda uma cultura elitista, de práticas autoritárias, bem como preponderam fortes interesses privados sobre interesses genuinamente públicos. Até mesmo em períodos democráticos, grupos de expressão econômica poderosos costumam desfrutar de canais privilegiados de circulação de suas demandas no interior do Estado brasileiro.

4.3 República, democracia e desenvolvimento

Articular ao mesmo tempo república, democracia e desenvolvimento, ou mesmo constituir uma amálgama entre estes três elementos, não é tarefa simples, já que, quase sempre, estas dimensões são tratadas em planos teóricos e históricos diferentes. Na verdade, é preciso pensar de forma mais complexa para integrá-las, por fundamentais que são para a construção de um novo processo civilizatório no país.

Este capítulo buscou mostrar que o Estado é agente central para o desenvolvimento nacional. Desenvolvimento este que, já se sabe, não pode ser apreendido apenas como crescimento econômico; ao contrário, deve incorporar também em última instância, dimensões políticas, sociais, ambientais e valorativas. Adicionalmente, advoga-se no conjunto dos três volumes que compõem a trilogia *Estado, Instituições e Democracia* (IPEA, 2010c, 2010d, 2010e), que o desenvolvimento anteriormente delineado, sobretudo quando focado na experiência brasileira, será tão mais plausível de se obter quanto mais republicana for a configuração institucional do Estado (IPEA, 2010c) e democráticos seu regime e sua forma de organização política (IPEA, 2010d). Em síntese, advoga-se neste estudo que o desenvolvimento brasileiro, no sentido multifacetado e complexo do termo,

10. A respeito deste debate, ver Cardoso Júnior, Santos e Alencar (2010).

apenas se faria possível em contexto histórico fundado no aperfeiçoamento da república, como forma de organização e funcionamento do Estado e da cidadania, e no aprofundamento da democracia como forma de organização e funcionamento do sistema político, de expressão e representação de interesses, bem como de participação social e controle público sobre o Estado e o mercado.

Dado o tipo de desenvolvimento pretendido, é preciso, necessariamente, buscar ampliar e incorporar à democracia seu sentido substantivo, *democratizar a democracia*, como preconizado ao longo do volume 2 da trilogia, para que, a partir do aprendizado humano que este processo engendra, possa conferir-se conteúdo efetivo aos princípios democráticos, alçando-os, a longo prazo, à condição de valores quicá republicanos (igualdade social e virtudes cívicas), como sugerido pelo volume 1.

Para tanto, a democracia precisa ser compreendida não só por seus aspectos processuais e contingenciais, indo além da concepção minimalista que está associada à regularidade de regras bem definidas e estáveis (IPEA, 2010d), mas também por uma dimensão de aprendizado democrático que lhe é essencial (IPEA, 2010c). Nessa longa jornada civilizatória, o Estado aparece como peça importante, não como fim em si mesmo, mas como instrumento potencial para a ampliação da esfera pública. É neste sentido que se afirma ser o Estado nacional um agente fundamental no processo de progresso dos países (IPEA, 2010e). Ao longo da história, países desenvolvidos e em desenvolvimento tiveram Estados que exerceram ações e políticas que interferiram decisivamente em suas respectivas trajetórias. O Brasil não foge a esta regra, a despeito de o futuro ser um campo aberto não apenas de incertezas, mas também de possibilidades e realizações.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *Homo sacer*: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), v. 1, 2004a.

_____. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004b.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, v. 1, 2 e 3, 1996.

CANFORA, L. **Crítica da retórica democrática**. São Paulo: Estação Liberdade, 2007a.

_____. **A democracia**: história de uma ideologia. São Paulo: Edições 70, 2007b.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Autonomia *versus* interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. Revista dos estudantes de pós-graduação do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas-SP, **Leituras de Economia Política**, n. 12, 2006.

_____. **Estado, planejamento e políticas públicas:** o Brasil em desenvolvimento. *In:* CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14. Salvador: CLAD, 2009.

_____. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), v. 4, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PINTO, E.; LINHARES, P. T. (Eds.). Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. *In:* **Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: Ipea, livro 9, v. 3, 2010.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Orgs.). **Diálogos para o desenvolvimento:** a experiência do CDES sob o governo Lula. Brasília: Ipea, v. 2, 2010. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. (Orgs.). **Complexidade e desenvolvimento.** Brasília: Ipea, v. 3, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

CODATO, A. N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64.** São Paulo: Hucitec, 1997.

DINIZ, E.; LEOPOLDI, M. A. **Variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes:** um balanço teórico e as visões em discussão no Brasil atual. *In:* CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA: INTEGRACIÓN, DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DEL BICENTENÁRIO, 5., Buenos Aires, Argentina, 28-30 jul. 2010.

ELIAS, N. **O processo civilizador:** formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

EVANS, P. **Autonomia e parceria:** estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2004.

FURTADO, C. Entrevista apresentada em vídeo na mesa-redonda “Diálogo Social, alavanca para o desenvolvimento”. Brasília: CDES, 2004.

FURTADO, C. **Um projeto para Brasil.** São Paulo: Saga, 1968.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.

_____. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a.

_____. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira:** coletânea da polêmica Simonsen x Gudín. Brasília: Ipea, 2010b.

_____. Estado, instituições e democracia: república. *In: Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília, livro 9, v. 1, 2010c.

_____. Estado, instituições e democracia: democracia. *In: Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília, livro 9, v. 2, 2010d.

_____. Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. *In: Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília, livro 9, v. 3, 2010e.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Os economistas).

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida. *In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SIQUEIRA, C. Diálogos para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea, v. 1, 2009. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRIGOGINE, I. **O fim das certezas: tempo, caos e leis da natureza**. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista (UNESP), 1996.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

NOTAS BIOGRÁFICAS

ALFREDO COSTA-FILHO

Formado em ciências econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo (USP), em sociologia do desenvolvimento pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, e em planejamento e estratégia pela Escola Superior de Guerra (ESG). Até 1970, lecionou desenvolvimento econômico na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro e dirigiu projetos na iniciativa privada. Foi experto da Organização das Nações Unidas (ONU) em planejamento – Chile e México – e do Ipea. Entre 1982 e 1992, foi diretor-geral do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), que congrega 40 países. É consultor internacional e autor de 86 publicações sobre prospectiva e planejamento. Foi membro do Capítulo Espanhol do Clube de Roma. Correio eletrônico: acostaf@terra.com.br.

DENIS MARACCI GIMENEZ

Doutor em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com mestrado em economia social e do trabalho pela mesma universidade. Atualmente é docente das Faculdades de Campinas (FACAMP) e pesquisador do Instituto de Economia da UNICAMP no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT). Correio eletrônico: maracci@ymail.com.

EUGÊNIO ANDRADE VILELA DOS SANTOS

Graduado em direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Desde 2004 é servidor público da carreira de analista de planejamento e orçamento, em exercício na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP). Acompanhou as políticas de educação, segurança pública e proteção social na SPI e desde julho de 2010 gerencia as atividades relacionadas à sistematização da elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual. Correio eletrônico: eugenioavs@yahoo.com.

FERNANDO REZENDE

Presidente do Ipea entre 1996 e 1998. É professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) na Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/RJ). Mestre em economia pela Vanderbilt University (1968). Pós-graduado em análise econômica pelo Conselho Nacional de Economia (1964).

Graduado em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (1963). Assessor-especial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, desde 1999. É consultor de diversas agências internacionais e autor de mais de duas dezenas de livros sobre temas de política fiscal e orçamento público. Autor de *A Reforma Tributária e a Federação* (FGV Editora, 2009). Correio eletrônico: fernando.rezende@fgv.br.

FRANCO DE MATOS

Economista pela Faculdade de Economia e Administração da USP, mestre e doutorando do Programa de Integração da América Latina da USP. Foi coordenador geral de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego, e consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Confederação Nacional da Indústria (CNI), entre outras instituições. Correio eletrônico: francomt@uol.com.br.

JORGE LEIVA LAVALLE

Ex-ministro da Economia do Chile (1998-2000). Foi diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI) (1996-1997) e diretor do Programa Econômico da Fundação Chile 21 (2005-2008). Atuou como assessor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e como consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). É mestre e doutor em economia pela Universidade da Califórnia. Correio eletrônico: leivalavalle@gmail.com.

JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JÚNIOR

Economista pela Faculdade de Economia e Administração da USP, com mestrado em teoria econômica pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo atuado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) até 2008. Desde então, foi chefe da Assessoria Técnica da Presidência do instituto, coordenou o projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro* e a série *Diálogos para o Desenvolvimento* (2008 a 2010). No mesmo período, foi Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Correio eletrônico: josecelso.cardoso@ipea.gov.br.

VALDIR MELO

Formado em economia pela Universidade Federal da Paraíba, com doutorado pela Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Foi bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em programa de pós-doutorado e pesquisador associado, durante três anos, no Center

for the Philosophy and History of Science da Universidade de Boston. Como economista e pesquisador, trabalhou no Departamento Econômico da CNI; no Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas; e no Instituto de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (Fundap). Foi chefe da Divisão de Pesquisa e Planejamento no Núcleo de Assistência Industrial da Paraíba (NAI-PB), órgão agente do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). É Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Correio eletrônico: valdir.melo@ipea.gov.br.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2011

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

Revisão

Laetícia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Mariana Carvalho

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Aline Rodrigues Lima (estagiária)

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Livraria do Ipea

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em Pólen Sof 80 g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Um plano ou política de longo prazo diz respeito ao progresso, ao longo de extenso horizonte de tempo, de vários aspectos centrais da economia e da sociedade. Visa especificar uma gama de rotas possíveis e desejáveis; não se limita à definição de um único rumo. Oferece orientações gerais para as escolhas e decisões das diversas políticas públicas, bem como para todos os investimentos e empreendimentos privados que dependam do rumo tomado pelo país ao longo de vários anos. O objetivo é tornar menos vagas, tanto quanto possível, as rotas e orientações; tanto quanto o permitam o conhecimento existente e as informações coletadas e analisadas pelos especialistas, e cotejadas e validadas pela sociedade.

Uma finalidade importante do plano de desenvolvimento é manter os grandes objetivos nacionais de longo prazo sempre em vista, como guias às mais altas decisões e tarefas do Estado, ainda que políticas setoriais, departamentais, regionais ou locais tenham que se amoldar às mudanças de conjuntura e de administrações. O plano, portanto, é um mapa de rumos para o futuro, que pretende servir de marco de orientação para o país. É, por isso mesmo, também marco de discussão. Uma vez formulado, será obviamente contestado por alguns segmentos dos formadores de opinião; contudo, quanto mais bem elaborado estiver, mais difícil é o desafio técnico que representa à apresentação, pelos críticos, de alguma proposta alternativa. O plano de desenvolvimento precisa ser também flexível ou ajustável em função da evolução do conhecimento, dos debates e dos acordos, de modo a ser capaz de incorporar partes de qualquer proposta alternativa suficientemente sólida e lúcida.

É essa a proposta analítica - e a aposta política mais geral - trabalhada neste livro, o quarto da série *Diálogos para o Desenvolvimento*, no âmbito do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, sob a coordenação geral da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, do Ipea.

Alfredo Costa-Filho
Denis Maracci Gimenez
Eugênio Vilela dos Santos
Fernando Rezende

Franco de Matos
Jorge Leiva Lavalle
José Celso Cardoso Jr.
Valdir Melo

