

Planejamento, projeto nacional e desenvolvimento regional¹



Planning, national project and regional development

Márcio Gimene de Oliveira <gimene12@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento,
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil

Recebido 21-jan-2011 **Aceito** 15-abr-2011

Resumo O artigo analisa dificuldades e oportunidades da construção de um projeto nacional de desenvolvimento no Brasil. Na primeira seção apresento breve reflexão sobre os mecanismos rentistas que têm dificultado a construção deste projeto. A segunda seção é dedicada aos entraves provocados pela ênfase no controle de gastos. A terceira seção sugere como alternativa a integração entre planejamento e desenvolvimento regional, tendo como referência contribuições de Friedrich List, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman. Considerações finais encerram o artigo.

Palavras chave projeto nacional de desenvolvimento, planejamento, plano pluriannual, desenvolvimento regional.

Abstract *This paper analyzes the difficulties and opportunities of the construction of a national development project in Brazil. In the first section I present brief reflection on the financial mechanisms that difficult this project. The second section is dedicated to obstacles caused by emphasis in controlling expenses. The third section suggests the integration between planning and regional development, based on contributions by Friedrich List, Gunnar Myrdal and Albert Hirschman. Final considerations round out the paper.*

Key-words *national development project, planning, pluriannual plan, regional development.*

1 O autor agradece as sugestões de Elaine de Melo Xavier, Gustavo Viana Machado e Leandro Freitas Couto, isentando-os naturalmente de eventuais erros e omissões.

Um projeto nacional de desenvolvimento certamente precisa dialogar com circunstâncias políticas e sociais objetivas. E estas circunstâncias geralmente inviabilizam a adoção de medidas supostamente ideais ou teoricamente de comprovada eficácia. Ainda assim, alguma coordenação de iniciativas pode ser obtida mediante prévio planejamento, adequando-se o projetado na medida em que sua implementação assim o exigir. Entre 1930 e 1980 o Brasil esboçou os contornos de um projeto nacional destinado a fazer valer as expectativas de construção do *país do futuro*. O projeto em questão foi de certa forma interrompido no período aproximado de 1980 a 2000. Não que as duas últimas décadas do século XX tenham sido totalmente perdidas. Certamente trouxeram aprendizados e alguma estabilidade institucional. Ainda assim, o século XXI se iniciou no Brasil com ares de construção interrompida, simbolicamente representada pelo *apagão* de 2001.

A primeira década do século XXI foi de ajustes de expectativas, com a eleição de Lula, em 2002, gerando uma onda de confiança e superação de preconceitos ainda por ser devidamente analisada. Neste período, aos poucos a sociedade foi se dando conta dos mecanismos ideológicos que conspiravam contra o necessário desenvolvimento com inclusão social. O trauma da volta da inflação em particular servia como justificativa para que os avanços sociais convivessem com a manutenção da brutal transferência de renda dos trabalhadores para o setor financeiro. Um esboço de retomada do desenvolvimento se deu a partir de 2006, quando medidas necessárias começaram a ser tomadas para estimular os investimentos públicos e privados. Os contratemplos verificados no último trimestre de 2008 no cenário internacional não foram suficientes para inviabilizar este processo. Pelo contrário, reforçaram a importância da adoção de políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento com inclusão social.

O desafio de trocar as rodas com o carro andando será facilitado se nos permitirmos retomar a idéia de construção de um projeto nacional de desenvolvimento. O presente artigo procura oferecer uma contribuição para este debate. Na primeira seção apresento breve reflexão sobre os mecanismos rentistas que têm dificultado a construção deste projeto. A segunda seção é dedicada aos entraves provocados pela ênfase no controle de gastos. A terceira seção sugere como alternativa a integração entre planejamento e desenvolvimento regional, tendo como referência as contribuições de Friedrich List (1841), Gunnar Myrdal (1956) e Albert Hirschman (1958). Considerações finais encerram o artigo.

Planejamento versus rentismo

Discutir o planejamento do desenvolvimento nacional exige reconhecermos a existência de sabotadores que se beneficiam da ausência desse planejamento. Conforme nos ensina Thorstein Veblen (1889), as classes mais altas são costumeiramente excluídas de ocupações industriais, restringindo-se às funções honoríficas. Isto é, o trabalho tem sido tradicionalmente considerado essencial para os comuns, enquanto que as elites dele se esquivam como o diabo foge da cruz. De

acordo com Veblen, nas comunidades feudais, dentre as tais funções honoríficas destacavam-se a guerra e o sacerdócio. Hoje esse papel de *classe ociosa* seria exercido especialmente pelos saboteadores do sistema econômico. Geralmente homens de negócios que criam problemas para vender soluções. São os que balançam as árvores para colher os frutos, mesmo que à custa de guerras e *crises econômicas*, com suas decorrentes conseqüências sociais.

Desde a década de 1980 o Brasil tem apresentado medíocres taxas de crescimento econômico. Processo este agravado na década de 1990, quando, sob o pretexto de controlar a inflação, o Plano Real em particular inaugurou no país um período, ainda vigente, de absoluto domínio das finanças sobre a produção. É verdade que tal domínio de certa forma se encontrava em gestação desde tempos remotos. No entanto, a partir da década de 1990, aceitamos pagar as taxas de juros reais mais elevadas do planeta, renunciando ao planejamento do desenvolvimento nacional e ingressamos em um processo de desindustrialização, nos especializando novamente na exportação de produtos primários de baixo valor agregado. A tabela a seguir nos ajuda a dimensionar a trajetória recente do endividamento brasileiro. Nota-se que, em relação ao PIB, a dívida total líquida quase triplica de 1994 para 2002, apresentando ligeira queda de 2002 para 2010.

Tabela 1 - Brasil. Dívida Líquida Tota da União (Interna e Externa). Em bilhões de reais.

Ítems	1994	% PIB	2002	% PIB	2010	% PIB
Dívida Interna Em Poder do Mercado	32,1	9,19	558,9	37,82	1.603,90	45,75
Dívida Interna Em Poder do Banco Central	33,5	9,59	282,1	19,09	694	19,8
Dívida Externa Líquida	22,2	6,35	262,9	17,79	90,1	2,57
Dívida Total Líquida	87,8	25,13	1.103,90	74,7	2.388,00	68,12

Fonte: Ricardo Bergamini, a partir de dados do Ministério da Fazenda

As taxas de juros exorbitantes, que destoam do padrão internacional, conforme podemos verificar na Tabela 2, além de desestimular o investimento produtivo e o crescimento econômico, fizeram disparar a dívida interna brasileira, demandando gastos públicos anuais de 5 a 10% do PIB, enquanto que o padrão internacional para este tipo de despesa gira em torno de 1,5% do PIB. Se não tivesse optado por priorizar a remuneração dos compradores de títulos, o Brasil poderia ter tido disponibilidade para investir, por exemplo, na infra-estrutura de transportes que ficou sucateada até a tímida recuperação iniciada em 2007. Todavia, ainda hoje prevalece o discurso de que é preciso fazer *ajustes fiscais* para controlar a *gastança do governo*, excluindo-se deste discurso o principal gasto que é justamente o pagamento de juros.

Tabela 2 – Juros Reais 2008-2010. Comparação Internacional.

	FEDERAL RESERVE			BANK of JAPAN			EUROPEAN CENTRAL BANK			BANK of ENGLAND			PEOPLE'S BANK OF CHINA			BACEN			
	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) IPCA	Taxa de Juros Real (a.a.)	
jan/08	4.05	4.28	(0.22)	0.50	0.70	(0.20)	4.00	3.20	0.78	5.50	2.20	3.23	7.47	7.10	0.35	11.25	4.56	6.40	jan/08
fev/08	3.00	4.03	(0.99)	0.50	1.00	(0.50)	4.00	3.30	0.68	5.25	2.50	2.68	7.47	8.70	(1.13)	11.25	4.61	6.35	fev/08
mar/08	2.70	3.98	(1.23)	0.53	1.20	(0.66)	4.00	3.60	0.39	5.25	2.50	2.68	7.47	8.30	(0.77)	11.25	4.73	6.23	mar/08
abr/08	2.25	3.94	(1.63)	0.51	0.80	(0.29)	4.00	3.30	0.68	5.00	3.00	1.94	7.47	8.50	(0.95)	11.75	5.04	6.39	abr/08
mai/08	2.00	4.18	(2.09)	0.50	1.30	(0.79)	4.00	3.70	0.29	5.00	3.30	1.65	7.47	7.70	(0.21)	11.75	5.58	5.84	mai/08
jun/08	2.00	5.02	(2.88)	0.52	2.00	(1.45)	4.00	4.00	0.00	5.00	3.80	1.16	7.47	7.10	0.35	12.25	6.06	5.84	jun/08
jul/08	2.00	5.60	(3.41)	0.50	2.30	(1.76)	4.25	4.00	0.24	5.00	4.40	0.57	7.47	6.30	1.10	12.25	6.37	5.53	jul/08
ago/08	2.00	5.37	(3.20)	0.51	2.10	(1.56)	4.25	3.80	0.43	5.00	4.70	0.29	7.47	4.90	2.45	13.00	6.17	6.43	ago/08
set/08	2.00	4.94	(2.80)	0.50	2.10	(1.57)	4.25	3.60	0.63	5.00	5.20	(0.19)	7.34	4.60	2.62	13.75	6.25	7.06	set/08
out/08	1.50	3.66	(2.08)	0.46	1.70	(1.22)	3.75	3.20	0.53	4.50	4.50	0.00	6.93	4.00	2.82	13.75	6.41	6.90	out/08
nov/08	1.00	1.10	(0.10)	0.30	1.00	(0.69)	3.25	2.10	1.13	3.00	4.10	(1.06)	6.12	2.40	3.63	13.75	6.39	6.92	nov/08
dez/08	0.03	0.09	(0.06)	0.21	0.40	(0.19)	2.50	1.60	0.89	2.00	3.10	(1.07)	5.45	1.20	4.20	13.75	6.40	6.91	dez/08
jan/09	0.13	0.03	0.10	0.12	0.00	0.12	2.00	1.10	0.89	1.50	3.00	(1.46)	5.31	1.00	4.27	13.75	5.84	7.47	jan/09
fev/09	0.13	0.24	(0.11)	0.11	(0.10)	0.21	2.00	1.20	0.79	1.00	3.20	(2.13)	5.31	(1.60)	7.02	12.75	5.90	6.47	fev/09
mar/09	0.20	(0.38)	0.58	0.10	(0.30)	0.40	1.50	0.60	0.89	0.50	2.90	(2.33)	5.31	(1.20)	6.59	11.25	5.61	5.34	mar/09
abr/09	0.20	(0.74)	0.95	0.10	(0.10)	0.20	1.25	0.60	0.65	0.50	2.30	(1.76)	5.31	(1.50)	6.91	11.25	5.53	5.42	abr/09
mai/09	0.20	(1.28)	1.50	0.10	(1.10)	1.21	1.00	0.00	1.00	0.50	2.20	(1.66)	5.31	(1.40)	6.81	10.25	5.20	4.80	mai/09
jun/09	0.20	(1.43)	1.65	0.11	(1.80)	1.95	1.00	(0.10)	1.10	0.50	1.80	(1.28)	5.31	(1.70)	7.13	9.25	4.80	4.25	jun/09
jul/09	0.20	(2.10)	2.35	0.10	(2.20)	2.35	1.00	(0.70)	1.71	0.50	1.80	(1.28)	5.31	(1.80)	7.24	9.25	4.50	4.55	jul/09
ago/09	0.20	(1.48)	1.71	0.11	(2.20)	2.36	1.00	(0.20)	1.20	0.50	1.60	(1.08)	5.31	(1.20)	6.59	8.75	4.36	4.21	ago/09
set/09	0.20	(1.29)	1.51	0.10	(2.20)	2.35	1.00	(0.30)	1.30	0.50	1.10	(0.59)	5.31	(0.80)	6.16	8.75	4.34	4.23	set/09
out/09	0.20	(0.19)	0.38	0.10	(2.50)	2.67	1.00	(0.10)	1.10	0.50	1.50	(0.99)	5.31	(0.50)	5.84	8.75	4.17	4.40	out/09
nov/09	0.20	1.84	(1.61)	0.11	(1.90)	2.05	1.00	0.50	0.50	0.50	1.90	(1.37)	5.31	0.60	4.68	8.75	4.22	4.35	nov/09
dez/09	0.20	2.72	(2.45)	0.10	(1.70)	1.83	1.00	0.90	0.10	0.50	2.90	(2.33)	5.31	1.90	3.35	8.75	4.31	4.26	dez/09
jan/10	0.20	2.63	(2.37)	0.10	(1.30)	1.42	1.00	1.00	0.00	0.50	3.50	(2.90)	5.39	1.50	3.83	8.75	4.59	3.96	jan/10
fev/10	0.20	2.14	(1.90)	0.10	(1.10)	1.21	1.00	0.90	0.10	0.50	3.00	(2.43)	5.31	2.70	2.54	8.75	4.83	3.74	fev/10
mar/10	0.20	2.31	(2.06)	0.10	(1.10)	1.21	1.00	1.40	(0.39)	0.50	3.40	(2.80)	5.31	2.40	2.84	8.75	5.17	3.40	mar/10
abr/10	0.20	2.24	(2.00)	0.10	(1.20)	1.32	1.00	1.00	0.00	0.50	3.70	(3.09)	5.31	2.80	2.44	8.75	5.26	3.32	abr/10
mai/10	0.20	2.02	(1.78)	0.10	(0.90)	1.01	1.00	1.60	(0.59)	0.50	3.40	(2.80)	5.31	3.10	2.14	9.50	5.22	4.07	mai/10
jun/10	0.18	1.05	(0.86)	0.10	(0.70)	0.81	1.00	1.40	(0.39)	0.50	3.20	(2.62)	5.31	2.90	2.34	10.25	4.84	5.16	jun/10
jul/10	0.18	1.24	(1.05)	0.10	(0.90)	1.01	1.00	1.70	(0.69)	0.50	3.10	(2.52)	5.31	3.30	1.95	10.25	4.60	5.40	jul/10
ago/10	0.19	1.15	(0.95)	0.10	(0.90)	1.01	1.00	1.60	(0.59)	0.50	3.10	(2.52)	5.31	3.50	1.75	10.75	4.49	5.99	ago/10
set/10	0.19	1.14	(0.94)	0.09	(0.60)	0.70	1.00	1.80	(0.79)	0.50	3.10	(2.52)	5.56	3.60	1.89	10.75	4.70	5.78	set/10
out/10	0.19	1.17	(0.97)	0.09	0.20	(0.11)	1.00	1.90	(0.88)	0.50	3.20	(2.62)	5.56	4.40	1.11	10.75	5.20	5.28	out/10
nov/10	0.19	1.14	(0.94)	0.09	0.10	(0.01)	1.00	1.90	(0.88)	0.50	3.30	(2.71)	5.56	5.10	0.44	10.75	5.64	4.84	nov/10
dez/10	0.18	1.50	(1.30)	0.09	0.00	0.09	1.00	2.20	(1.17)	0.50	3.70	(3.09)	5.69	4.60	1.04	10.75	5.90	4.58	dez/10

Fonte: Silvio Finger

A eleição de Dilma Rousseff para presidente veio acompanhada de notícias segundo as quais o Governo Federal trabalharia para, em 2014, apresentar taxas de juros reais de aproximadamente 2% ao ano. Ainda muito acima do padrão internacional, que tem girado entorno de 0%, porém abaixo dos 4,58% verificados no Brasil ao final de 2010, conforme a tabela acima. Trata-se sem dúvida de uma meta moderada, porém de fácil alcance, que poderá permitir uma queda dos gastos do governo com juros da ordem dos atuais 200 bilhões de reais anuais para a metade desse valor. Qual outra mudança gerencial permitiria uma economia anual de cerca de 100 bilhões de reais? Este é o verdadeiro *ajuste fiscal* que disponibilizará recursos para a erradicação da miséria e para os necessários investimentos em infra-estrutura, inovação, saúde e educação.

É verdade que o medo da inflação tem feito com que muitos ainda acreditem que os juros reais mais elevados do planeta são necessários para conter a alta de preços. Não percebem que se o problema estivesse no excesso de demanda em relação à oferta, o caminho poderia ser o de ampliação da oferta e não apenas o de contenção da demanda. Esse argumento do excesso de demanda só faria sentido se no Brasil tivéssemos a totalidade da população plenamente atendida em suas aspirações materiais, o que certamente não é o caso. Tampouco tem sido suficiente demonstrar que as três principais causas de aumentos de preços no Brasil nada têm a ver com a taxa de juros: 1. a persistência dos mecanismos de indexação, que projetam para o ano seguinte

a inflação verificada no ano anterior; 2. os preços de serviços públicos (notadamente energia e telecomunicações), que após as privatizações subiram muito acima dos índices de inflação, sem proporcional melhoria de qualidade; e 3. os preços de *commodities* agrícolas e minerais, decididos por cartéis internacionais.

Ocorre que a cada suspeita de aumento de inflação os compradores de títulos públicos acionam suas redes de colaboradores na imprensa e na burocracia, reivindicando aumentos nas taxas de juros. Fazem isso não por acreditarem que tal medida tenha capacidade de conter a inflação, mas sim por ser essa a forma mais fácil de garantir a manutenção da rentabilidade real das suas aplicações. O custo deste mecanismo para a sociedade brasileira vai além dos cerca de 200 bilhões de reais anuais. Afinal, se a prioridade é remunerar os compradores de títulos públicos, acaba que o planejamento do desenvolvimento nacional e mesmo a elaboração e execução dos orçamentos anuais ficam vulneráveis e desacreditados pelas medidas tomadas pelo seletivo grupo de dirigentes do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional.

Planejamento, orçamento e gestão

No Brasil, seguindo tendência mundial, a noção de planejamento governamental tem sido gradativamente substituída do seu componente *nacional* por abordagens focadas na *administração pública*, no *orçamento público* e na *gestão pública*. É o que verificamos em publicações como Giacomoni (2009), Matias-Pereira (2009a, 2009b), Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) e Costin (2010). São importantes trabalhos que atingem os propósitos para os quais se dedicam. Porém, carecem de serem complementados por outras publicações que retomem o componente *nacional* do planejamento. Quem procura fazer essa reflexão sobre *conteúdo* – e não apenas *processos* – ainda esbarra em um desafio adicional, que é a hegemonia da noção de *políticas públicas* em detrimento da idéia de projeto nacional de desenvolvimento. Hoje o planejamento tem sido visto, ensinado e praticado como *instrumento de gestão*, e não o contrário. Em outras palavras, necessitamos de publicações que retomem as reflexões sobre a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, o que implica se dedicar ao conteúdo, ao que fazer objetivamente de forma coordenada e com foco territorial, e não apenas considerações sobre processos administrativos, orçamentários e de gestão.

Para entendermos isso é preciso ter em mente que vivemos sob a égide do discurso da separação entre o que supostamente seria público e privado. Essa é uma das *fraudes inocentes* das quais nos fala John Kenneth Galbraith (2004). Isto é, caberia ao Estado apenas administrar os *recursos públicos*, entendidos como tais aqueles decorrentes de receitas governamentais. O Estado não deveria, de acordo com este discurso, reunir capacidade técnica e meios de intervenção para direcionar as escolhas privadas. Deveria se limitar a bem administrar as suas receitas de maneira a oferecer condições adequadas de funcionamento das corporações privadas. Se, por exemplo,

uma empresa como a Vale, entregue a acionistas privados por valores irrisórios, exporta minério de ferro sem agregar valor nem pagar adequados impostos e *royalties*, isso passa a ser visto como uma questão fora da alçada estatal. A notória insensatez de o país importar trilhos e locomotivas para os inadiáveis investimentos ferroviários, ao invés de produzi-los internamente, passa quase que despercebida, prevalecendo uma sensação de impotência frente ao predomínio da esfera privada sobre a pública.

Cabral (2004) demonstra como que o projeto nacional gestado a partir de 1930 com Getúlio Vargas e aperfeiçoado nas décadas seguintes por intelectuais e burocratas, sintetizados nas figuras de San Tiago Dantas e Golbery do Couto e Silva, seria abandonado a partir da década de 1980, com os eventuais excessos centralizadores do período 1930-1980 sendo substituídos por excessos descentralizadores de viés neoliberal. Não seria o caso de superarmos os traumas e revanchismos dos confrontos da década de 1960 e buscarmos um equilíbrio entre esses dois pólos ideológicos? Isto é, trazer para a esfera nacional-desenvolvimentista uma sensibilidade maior com as justas aspirações participativas e de inclusão social, que se viram contempladas pelo discurso anti-estatal que pauta o consenso social-democrata vigente pós Constituição Federal de 1988.

Aqui é preciso fazer um registro. Pensar em projeto nacional de desenvolvimento para o Brasil de hoje nada mais é do que colocar em prática os dispositivos constitucionais. Não apenas ao que se refere o artigo 21, inciso IX: “Compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, o artigo 43, § 1º, inciso II – “a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.” ou o artigo 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 estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Mas todas suas orientações, sintetizadas no artigo 3: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Não faz sentido, portanto, restringir o planejamento nacional ao que estabelecem os artigos 165 e 166 da Constituição, referentes ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. No artigo 165, § 1º temos: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” Trata-se evidentemente de um foco na administração pública federal, que não contempla os dis-

positivos mais amplos verificados nos artigos 21, 43 e 174 acima citados. Uma possível polêmica pode ser extraída deste mesmo artigo 165, § 4º: “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.” O termo “consonância” se demonstrou ambíguo, pois não esclarece uma ordem de hierarquização, embora se possa supor que a intenção dos constituintes que redigiram este artigo específico tenha sido de subordinar os planos e programas nacionais, regionais e setoriais ao plano plurianual.

Apóiam esta suposição duas verificações. A primeira é que vigorava na época constituinte, como agora, a crença de que a escalada inflacionária da década de 1980 teria sido provocada por excessos de gastos governamentais. De maneira que seria preciso limitar e subordinar eventuais novas iniciativas de planejamento à disponibilidade orçamentária. No senso comum difundiu-se incrível confusão sobre a natureza dos gastos públicos, como se estes fossem regidos pela mesma lógica de um orçamento familiar. O fato primordial de que uma família não emite sua própria moeda passa despercebido aos que acreditam no discurso do equilíbrio orçamentário. Muito embora certo equilíbrio deva ser buscado especialmente para evitar endividamentos desnecessários, há que se ter em mente que as moedas não são meros instrumentos para facilitar trocas privadas, como faz crer o discurso neoliberal. Elas são manejadas pelos Estados nacionais para viabilizar seus objetivos de desenvolvimento, assim como o fazem com seus orçamentos². O plano plurianual foi criado e tem sido utilizado, portanto, como instrumento de controle de gastos, e não de planejamento nacional.

A outra verificação necessária é que no momento da elaboração da Constituição muitos parlamentares, dentre eles José Serra, relator destes artigos, vislumbravam a adoção de um sistema parlamentarista. Dessa forma, além do viés de contenção de gastos, haveria também uma subordinação da dinâmica do poder executivo às negociações e deliberações emanadas do poder legislativo. Ocorre que no plebiscito realizado em 1993, portanto posteriormente à Constituição de 1988, venceu o sistema presidencialista. E ficamos com um arcabouço institucional de planejamento pensado para um sistema parlamentarista que não acompanha sequer o horizonte temporal do mandato dos eleitos para chefiar o poder executivo. Evidentemente os presidentes eleitos acabam optando por relegar os planos plurianuais a um papel de menor importância do que aquele previsto pelos constituintes quando pensavam em um sistema parlamentarista. Uma necessidade óbvia é ajustar as normas ao sistema presidencialista, o que implica em adequar o horizonte temporal do plano plurianual ao mandato do chefe do executivo. Além disso, é preciso criar adequada institucionalidade para que os planos plurianuais sejam subordinados à elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento e aos planos de desenvolvimento regional.

2 O leitor interessado em aprofundar esse ponto pode fazê-lo conhecendo a teoria das Finanças Funcionais difundida por Abba Lerner desde a década de 1940 e problematizada recentemente por trabalhos como Wray (2003) e Santos (2005).

Este ponto da adequada institucionalidade é importante para evitar as discontinuidades decorrentes de mudanças políticas transitórias. Daland (1969) já havia apontado que o estilo do planejamento brasileiro se via prejudicado pelas sucessivas mudanças políticas. Como tratar seriamente de planejamento se mesmo dentro de um mandato presidencial a todo momento eram modificados não apenas os dirigentes e técnicos como também as próprias instituições responsáveis pelo planejamento e coordenação da execução daquilo que havia sido planejado? Celso Furtado (1989) também demonstraria desconforto com esta situação. Nosso primeiro Ministro do Planejamento, nomeado em 1962, se viu diante de um desafio que acompanhou seus sucessores: ausência de recursos políticos e técnicos para levar adiante com seriedade as iniciativas de planejamento. O resultado tem sido uma sucessão de planos de prateleira, que já nascem sem a devida credibilidade, e disputas por cargos honoríficos desprovidos das necessárias condições políticas e técnicas.

A criação da carreira de analista de planejamento e orçamento³ foi uma passo importante, pois estabeleceu, ainda que sob o domínio da ênfase no controle de gastos, um corpo técnico permanente capaz de assessorar os dirigentes no planejamento nacional. Isso passará a ocorrer quando se encontrar uma institucionalidade adequada, em que a entidade responsável pelo planejamento nacional detenha, além de um qualificado corpo técnico permanente, o necessário mandato político delegado pela presidência da república. Enquanto tal institucionalidade não é encontrada, cabe aos analistas de planejamento e orçamento contribuírem para que os concursos públicos, as atividades profissionais e os cursos de qualificação e especialização incorporem gradativamente funções de planejamento que busquem efetiva integração – e não subordinação – com as atividades de orçamento e gestão. Análises prospectivas, construção de cenários, conhecimento dos clássicos do pensamento social brasileiro, desenvolvimento nacional e desenvolvimento regional são alguns dos temas que se fazem necessários para uma revigorada atuação dos servidores desta carreira. O último tema em particular é objeto de análise na próxima seção, já que para um planejamento efetivamente nacional é indispensável o olhar regional.

Planejamento e desenvolvimento regional

Citei a pouco a Constituição Federal em seu artigo 21, inciso IX: “Compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Porém, o artigo 43 é ainda mais explícito ao vincular os planos regionais aos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º - Lei complementar disporá sobre: I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento; II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desen-

3 A carreira foi criada pelo [Decreto-Lei 2.347/87](#) e teve seu primeiro concurso público em 1989.

volvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.” Fato é que com ou sem Lei Complementar os constituintes esperavam do Poder Executivo a proposição de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, ressaltando que estes deveriam atentar especificamente para as peculiaridades e potencialidades regionais deste país-continente.

Mais uma vez, estamos tratando aqui pura e simplesmente de defender o devido cumprimento da Carta Magna. Neste sentido, afirmei a pouco a necessidade de uma entidade a ser empoderada e dotada de qualificado corpo técnico permanente para tratar de planejamento nacional. Agora acrescento que esta mesma entidade deve ter em sua missão o mandato político e correspondente corpo técnico para coordenar as iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional. Estando hoje esta atribuição dispersa em diferentes órgãos e descolada da atribuição de planejamento nacional, o resultado é a descoordenação e sobreposição de iniciativas de caráter territorial. Supondo que a carreira de analistas de planejamento e orçamento é a mais adequada para exercer esta função, aponto a seguir as reflexões seminais que me parecem necessárias termos como referência para diálogo e ação na reaproximação entre planejamento e desenvolvimento regional.

Primeiramente, para uma contextualização da disputa pelo poder no cenário internacional, penso ser necessário termos em mente que os países ditos desenvolvidos costumam “chutar a escada” pela qual subiram. Friedrich List (1841) demonstrou isso com precisão, apontando para a importância do planejamento da economia nacional, especialmente mediante a adoção de tarifas protecionistas, incentivos à indústria nascente e investimentos maciços em infra-estrutura como formas de se buscar coesão econômica e social. Pensando em sua Alemanha ainda composta por reinos não unificados, List propõe uma seqüência de iniciativas voltadas para a integração nacional. Na seqüência, a Alemanha deveria superar suas rivalidades com a França e liderar a formação de um bloco político e econômico da Europa continental para se proteger do poderio britânico. Em seguida, dizia List, os Estados Unidos da América tenderiam a se tornar a nação mais poderosa do planeta. Dessa forma, a Inglaterra deveria se unir a Alemanha e França para compor um bloco político e econômico capaz de resistir às investidas estadunidenses. List não foi nenhum profeta. Apenas analisou a história política e econômica e fez suas contribuições sem se deixar pautar pelas formulações teóricas diversionistas emanadas da Inglaterra.

Dizia List que quando os nacionais incorporam as novas técnicas e ganham escala para concorrer internacionalmente, é natural que passem a defender o livre-comércio e recomendar que os demais países ajam de forma distinta da trajetória que eles seguiram. Daí o termo “chutar a escada”. Trata-se de evitar que outros sigam o caminho pelo qual trilhou a agora nação desenvolvida, taxando iniciativas de planejamento nacional como anacrônicas e, portanto, não mais adequadas à realidade vigente. A visão territorial aqui é fundamental não apenas para entendermos o jogo político e econômico internacional, mas também para termos em mente que iniciativas de integração internacional só conseguem ser efetivas quando antecedidas da efetiva integração nacional. Portanto, trazendo para o Brasil atual, de pouco adianta buscar a integração sul-americana ou

mesmo global se esta diretriz não for precedida de adequadas conexões entre as distintas regiões e sub-regiões que compõem o país. Neste sentido, a infra-estrutura de transportes em particular assume especial relevância como forma de ordenação territorial.

Outro autor fundamental para a compreensão das relações entre planejamento e desenvolvimento regional é Gunnar Myrdal (1956). Sua idéia central é que o jogo das forças do mercado tende a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais. Isso porque, a partir de uma aglomeração inicial verificada em determinada localidade, ocorrem economias de escala e externalidades tecnológicas, atraindo novos recursos que reforçam circularmente a expansão do mercado. O primeiro empreendedor cria facilidades para a implantação de novos empreendimentos, contribuindo para o sucesso das iniciativas subseqüentes.

Se por um lado esta *causação circular* favorece o desenvolvimento de determinadas localidades, por outro dificulta o avanço de outras. É o que Myrdal conclui ao constatar: (1) a existência de um pequeno número de países prósperos e uma grande quantidade de países pobres; (2) que os países prósperos se encontravam em processo de desenvolvimento contínuo, enquanto que nos demais países esse processo era lento ou mesmo marcado por retrocessos; (3) as desigualdades entre os países prósperos e os demais estava aumentando. Logo, seria improvável que o equilíbrio em um espaço econômico possa ser alcançado pelas livres forças do mercado.

Daí a importância de políticas intervencionistas que atuem no sentido contrário à tendência natural de concentração econômica em determinadas localidades, evitando-se assim a estagnação das demais. Para Myrdal, a mudança mais importante a ser realizada nas políticas estatais dos países subdesenvolvidos é a compreensão da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento. Para ele, tal compreensão precisa ser materializada em planos nacionais de desenvolvimento que orientem os investimentos públicos e privados.

Em abordagem similar, Albert Hirschman (1958) sustenta que o desenvolvimento exige a mobilização de recursos e aptidões que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados. Tal processo, especialmente em países subdesenvolvidos, se manifesta, segundo o autor, mediante uma cadeia de desequilíbrios entre investimentos em *capital fixo social* (energia e transportes, especialmente) e em *atividades diretamente produtivas*. Assim, com a expansão de *capital fixo social* os investimentos em *atividades diretamente produtivas* tornam-se menos custosos e um aumento de produtividade pode se manifestar. Com a ampliação das *atividades diretamente produtivas* os produtores tendem a perceber que obterão melhores ganhos com a instalação de maiores facilidades de *capital fixo social*. Resultam daí pressões para investimentos adicionais em *capital fixo social*, que por sua vez estimularão a realização de novos investimentos produtivos, dando seqüência à cadeia de desequilíbrios que viabiliza o desenvolvimento.

Naturalmente outras abordagens poderiam ser acionadas para dotar de maior complexidade as questões aqui tratadas. As reflexões de François Perroux sobre pólos de crescimento e indústrias

motrizes é apenas um dentre tantos possíveis outros exemplos. No entanto, para os propósitos deste artigo, creio que tenha sido suficiente apresentar tais considerações introdutórias aos que não conhecem e lembrá-las aos que delas se afastaram com o passar do tempo. Apenas a título de contextualização, pois já se passaram algumas décadas desde que estes autores se manifestaram, gostaria de destacar um aspecto ao atualizarmos as contribuições de List, Myrdal e Hirschman. Refiro-me à crescente relevância dos serviços, em detrimento das atividades industriais, como indutores principais das transformações nas hierarquias regionais (KON, 2009).

Da mesma forma que no passado as inovações tecnológicas com maior dinamismo passaram das atividades primárias para as secundárias, na época presente tal dinamismo ocorre com mais ênfase nas atividades terciárias. É verdade que o setor terciário também oferece empregos de baixa qualificação e remuneração, fenômeno este que assumiu particular intensidade no último quarto do século XX, com a terceirização e flexibilização de normas trabalhistas. Ainda assim, o que se verifica na contemporânea divisão espacial do trabalho é o direcionamento de atividades industriais poluentes e de baixos salários para países e áreas periféricas, enquanto que as localidades centrais se focam em serviços intensivos em tecnologia e atributos imateriais.

Longe de invalidar as formulações de List, Myrdal e Hirschman, geralmente centradas na importância de proteção e incentivos à indústria manufatureira, esta constatação apenas reforça suas análises, que partem do reconhecimento de que o livre jogo do mercado é gerador de desequilíbrios, beneficiando determinadas localidades em detrimento de outras. Por isso é fundamental a presença efetiva do poder público valendo-se de instrumentos de planejamento para intervir em busca de maior equilíbrio e coesão social e espacial.

Considerações finais

Foram sábios os constituintes ao estabelecerem em nossa Carta Magna a necessidade de elaboração de quatro instrumentos de planejamento: plano nacional de desenvolvimento econômico e social; plano de ordenação do território; planos de desenvolvimento regional; e plano plurianual. A necessária construção de um projeto nacional de desenvolvimento certamente encontrará abrigo na formulação e implementação coordenada destes quatro instrumentos. Ocorre que desde a promulgação da Constituição até o presente momento apenas os planos plurianuais estão sendo elaborados com a devida regularidade. Iniciativas esporádicas de planos regionais têm sido esboçadas, porém ainda de forma precária.

Diante da ausência de plano nacional de desenvolvimento econômico e social e de plano de ordenação do território, verifica-se grave lacuna no sistema de planejamento brasileiro. Sem definição de rumos, seguimos com ajustes incrementais. Neste artigo apontei possíveis causas e alternativas para sairmos deste impasse. Dentre as causas, destaquei, seguindo Veblen, o papel de *classe ociosa* exercido pelos financistas que criam problemas para vender soluções. A estes definitiva-

mente não interessa que um país como o Brasil disponha de eficiente sistema de planejamento, pois assim seriam reduzidas suas oportunidades de ganho descoladas do sistema produtivo. Apontei que ao adotamos as taxas de juros reais mais elevadas do planeta renunciamos ao planejamento do desenvolvimento nacional e ingressamos em um processo de desindustrialização, nos especializando novamente na exportação de produtos primários de baixo valor agregado. E acrescentei que no Brasil, seguindo tendência mundial, a noção de planejamento governamental tem sido gradativamente substituída do seu componente *nacional* por abordagens focadas na *administração pública*, no *orçamento público* e na *gestão pública*. Uma indevida limitação destinada a delegar às corporações privadas responsabilidades inerentes aos Estados nacionais.

Quanto às alternativas, destaquei que se trata tão somente de buscarmos cumprir adequadamente a Constituição Federal. Para tanto, afirmei a necessidade de uma entidade a ser empoderada e dotada de qualificado corpo técnico permanente para coordenar as atividades de planejamento nacional e desenvolvimento regional. Apontei que estando hoje estas atribuições dispersas em diferentes órgãos, o resultado é a descoordenação e sobreposição de iniciativas. Ressaltei que sendo a carreira de analistas de planejamento e orçamento a mais próxima de exercer estas funções, enquanto não se encontra a adequada institucionalidade, torna-se importante que seus servidores se qualifiquem para trabalhar com análises prospectivas, construção de cenários, conhecimento dos clássicos do pensamento social brasileiro, desenvolvimento e desenvolvimento regional. E sugeri os trabalhos seminais de Friedrich List, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman como referências para diálogo e ação no que concerne especificamente à necessária reaproximação entre planejamento e desenvolvimento regional.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio e FEIJÓ, Paulo. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2008.

CABRAL, Severino. **Brasil Megaestado: nova ordem mundial multipolar**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier 2010.

DALAND, Robert. **Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

FURTADO, Celso. **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GALBRAITH, John Kenneth. **A Economia das Fraudes Inocentes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960 [1958].

KON, Anita. **O novo regionalismo e o papel dos serviços no desenvolvimento: transformações das hierarquias econômicas regionais.** *Oikos* 8 (2), pp. 279-300, 2009.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política.** São Paulo: Nova Cultural, 1986 [1841].

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2009a.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública.** São Paulo: Atlas, 2009b.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1972 [1956].

SANTOS, Gustavo. **Uma Releitura da Teoria das Finanças Funcionais.** Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Regional.** São Paulo: Atlas, 2009.

VEBLEN, Thorstein. **A Teoria da Classe Ociosa.** São Paulo: Nova Cultural, 1988 [1899].

WRAY, L.Randall. **Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contratempo, 2003.