

Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências recentes e possibilidades a futuro^{1*}



Economic growth and planning in Brazil (2003-2010): recent evidences and future possibilities

José Celso Cardoso Jr. <zcelsojr@gmail.com>

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Brasília, Brasil.

Denis Maracci Gimenez <maracci@ymail.com>

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). Campinas, Brasil.

Recebido 29-set-2011 **Aceito** 03-out-2011

Resumo O presente estudo, realizado no âmbito do convênio IPEA/CEPAL, é uma síntese do trabalho de análise de documentos oficiais elaborados pelo governo brasileiro entre 2003 e 2010, relativos ao planejamento econômico e social do país. A pesquisa partiu da seguinte constatação: depois de mais de duas décadas (décadas de 1980 e 1990) de relativa estagnação econômica, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento 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 e, 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 e mais justo. Neste am-

1 * Este texto é uma versão bastante resumida de Cardoso Jr. e Gimenez (2011). 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.

biente de retomada do crescimento econômico e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro entre 2003 e 2010, em seus diversos órgãos, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento econômico. Assim, neste trabalho procurou-se produzir uma síntese e avaliação destes documentos, buscando 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.

Palavras-Chave crescimento econômico, planejamento governamental, desenvolvimento.

Abstract *This study, conducted under the agreement IPEA / CEPAL, is a synthesis of the work of analysis of official documents elaborated by the Brazilian government between 2003 and 2010, relating to economic and social planning in the country. The research was based on the following observation: after more than two decades (1980s and 1990) of relative economic stagnation, Brazil regained some capacity of growth from 2004. This recovery proved to be key to improving a range of social and labor market in recent years and at the sametime, explained the need for sustaining growth in the long run to face the challenges to building a country fairer and less unequal. In this atmosphere of renewed economic growth and difficulties in explanation of his support, several documents were produced by the Brazilian government between 2003 and 2010, in its various bodies, addressing the issue of development and economic planning. Thus, this study attempted to produce a synthesis and evaluation of these documents, seeking to ascertain the extent to which they are tributaries of this new phase of growth, and to what extent they themselves can induce the support of an extended cycle of time, more robust and organized growth.*

Key-words *economic growth, government planning, development.*

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 central deste artigo consiste, portanto, em produzir uma breve avaliação 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 analisados 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. 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 de desenvolvimento tecnológico e produtivo; *ii)* políticas de desenvolvimento habitacional; *iii)* políticas de desenvolvimento social; *iv)* defesa nacional e energia e *v)* infraestrutura e logística.

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.

- **Plano Plurianual 2004-2007** (Plano Brasil de Todos – participação e inclusão). Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.
- **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.
- **Orientação estratégica de governo:** crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
- **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
- **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano** (PNDU). Brasília: Ministério das Cidades, 2003.
- **Política Econômica e Reformas Estruturais.** Brasília: Ministério da Fazenda – SPE, 2003.
- **Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo.** Brasília: Ministério da Fazenda (MF/SPE), 2004.
- **Política Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- **Política de Defesa Nacional** (PDN). Brasília: Ministério da Defesa, 2005.
- **Plano Plurianual 2008-2011** (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade). Brasília: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), 2007.
- **Plano de Desenvolvimento da Educação** (PDE). Brasília: Ministério da Educação, 2007.
- **Programa de Aceleração do Crescimento** (PAC). Brasília: Presidência da República, 2007.
- **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (PNDR). Brasília: Ministério da Integração (MI), 2007.
- **Plano Nacional de Energia** – PNE 2030. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia (MME) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2007.
- **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MC&T), 2008.
- **Política de Desenvolvimento Produtivo:** inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2008.
- **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, Direitos de Cidadania – Mulheres, quilombolas,

povos indígenas, criança e adolescente, pessoas com deficiência, documentação civil básica, povos e comunidades tradicionais).

- **Estratégia Nacional de Defesa** – Paz e segurança para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.
- **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2008.
- **Plano Decenal de Expansão de Energia 2008–2017**. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2009.
- **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.
- **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)**. Brasília: Presidência da República, 2010.
- **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.
- **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010.
- **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.
- **III Programa Nacional de Direitos Humanos** – PNDH-3. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Presidência da República, 2010.
- **Plano Nacional de Mineração** – PNM 2030. Brasília: Ministério de Minas e Energia (MME), 2010.
- **Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (PIB)**. Rio de Janeiro: BNDES; IE/UFRJ; IE/Unicamp, 2010.
- **Brasil em 2022**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010.

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: Embora consultados, os documentos de números 2, 6, 7, 13, 15, 22, 24, 26, 27, 28, 29 e 30 não foram objeto de análise explícita neste artigo.

As hipóteses gerais para justificar cada um dos critérios mencionados, os quais organizam a própria construção deste trabalho, são expostas a seguir:

- I. Critério temático ou setorial: conforme se tentará discutir ao longo do artigo, teria sido a retomada do crescimento econômico, em contexto de descrença em relação à ideologia até então dominante dos mercados eficientes, o fator principal a impulsionar a retomada do planejamento no Brasil em período recente. Sustenta-se aqui a tese de que teria sido a recuperação do crescimento em níveis mais elevados que aqueles prevaletentes 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 prevaletente 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 basicamente quantitativos nas respectivas capacidades de oferta ou produção em cada caso.

II. 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 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 do artigo 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: *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.²

Ao final, a seção 4 resume argumentos e planta dúvidas acerca das condições e possibilidades para a reconstrução do planejamento governamental no Brasil.

Estado, planejamento e gestão pública no desenvolvimento nacional

De acordo com o Quadro 2 abaixo, pode-se afirmar, linhas gerais, 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 a países

2 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.

que enfrentam adequadamente as restrições financeiras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial.³ 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 inescapável, portanto, 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 devotados 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.

QUADRO 2: 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)

3 Este enquadramento teórico e histórico está bastante bem desenvolvido em Aureliano (1981), Draibe (1985), Oliveira (1985), Mello (1998), entre tantos outros autores.

Ciclos econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1980-1989: Redemocratização – crise do desenvolvimento	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 PPA (2000-2011).	Consolidação democrática, reforma gerencialista, experimentalismo societal.	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

Elaboração dos autores.

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, sofreu, no Brasil, de grande 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.⁴

Documentos recentes (2003 a 2010) do governo brasileiro sobre planejamento: breve avaliação crítica

É nesse contexto, descrito sumariamente até aqui, 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.⁵

4 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”.

5 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.

Para tanto, procede-se, nesta seção, à síntese e avaliação de 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 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.

PPA 2004-2007 e PPA 2008-2010

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.

Políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo

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”, o país terá grandes dificuldades num cenário internacional de crise econômica e exacerbação crescente da concorrência.

Políticas de desenvolvimento habitacional

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 da 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. 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 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 anos.

Políticas de desenvolvimento social

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*. Entretanto, 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 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.

Energia

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.⁶

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 mais largamente em Cardoso Jr. & Gimenez (2011), 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.

Defesa nacional

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.

6 Na verdade, trata-se de uma área com grande tradição de planejamento que remonta aos Planos Decenais.

Políticas de infraestrutura e logística

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 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 entre 2004 e 2010, com a retomada do crescimento, impulsionou maiores esforços de planejamento a partir de 2007-2008. Sem ignorar as condicionalidades políticas do período recente, o fato é que se impôs a necessidade – com o crescimento

econômico retomado a partir de determinações alheias ao planejamento governamental – 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 em algum estudo futuro.

Fundamentalmente, deve-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.

Como consequência, pode-se afirmar que a importância recente das iniciativas de planejamento aqui sintetizadas, vindo concretamente dos setores e buscando destravar estrangulamentos econômico-financeiros de grande porte, impôs a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de coordenação setorial. Cabe dizer 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 sob influência do próprio Estado.

Em síntese, pode-se afirmar que o planejamento foi retomado no Brasil entre 2003 e 2010, com as peculiaridades e dificuldades acima apontadas. 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 fragilidades nas 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.

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*,⁷ 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, 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, para dar fôlego à trajetória 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 bibliográficas

AURELIANO, L. **No limiar da industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

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).

CARDOSO JR., J. C. & GIMENEZ, D. M. **Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente**. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília-DF: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, Ipea, 2011.

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.

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.

7 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.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização**: do capitalismo originário ao atrasado. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.