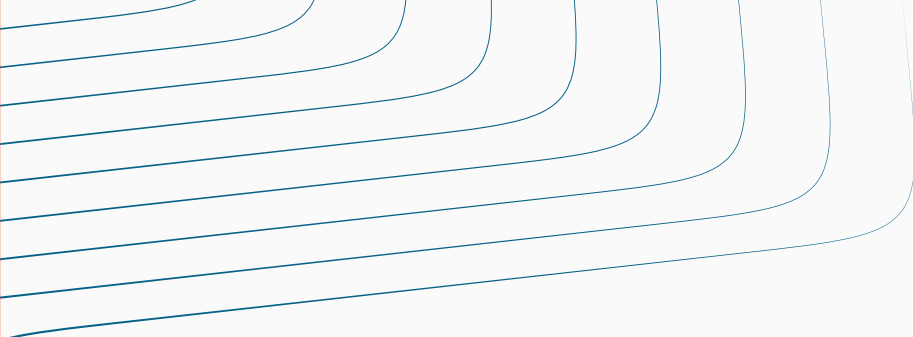




Do Plano de Metas

às Metas do Plano:

Rumo ao futuro



Ficha técnica

DO PLANO DE METAS ÀS METAS DO PLANO: Rumo ao futuro

AUTORES

Paulo de Tarso Almeida Paiva
Humberto Falcão Martins

COORDENAÇÃO DA INICIATIVA IMAGINE BRASIL

Aldemir Drummond
Paulo de Tarso Almeida Paiva
Viviane Barreto de Azevedo Lamego

PRODUÇÃO DO LIVRO

Felipe Lopes
Nicole Santana

PROJETO GRÁFICO

Criação&Design
Anderson Luizes – Designer Gráfico
Euler Rios – Coordenador

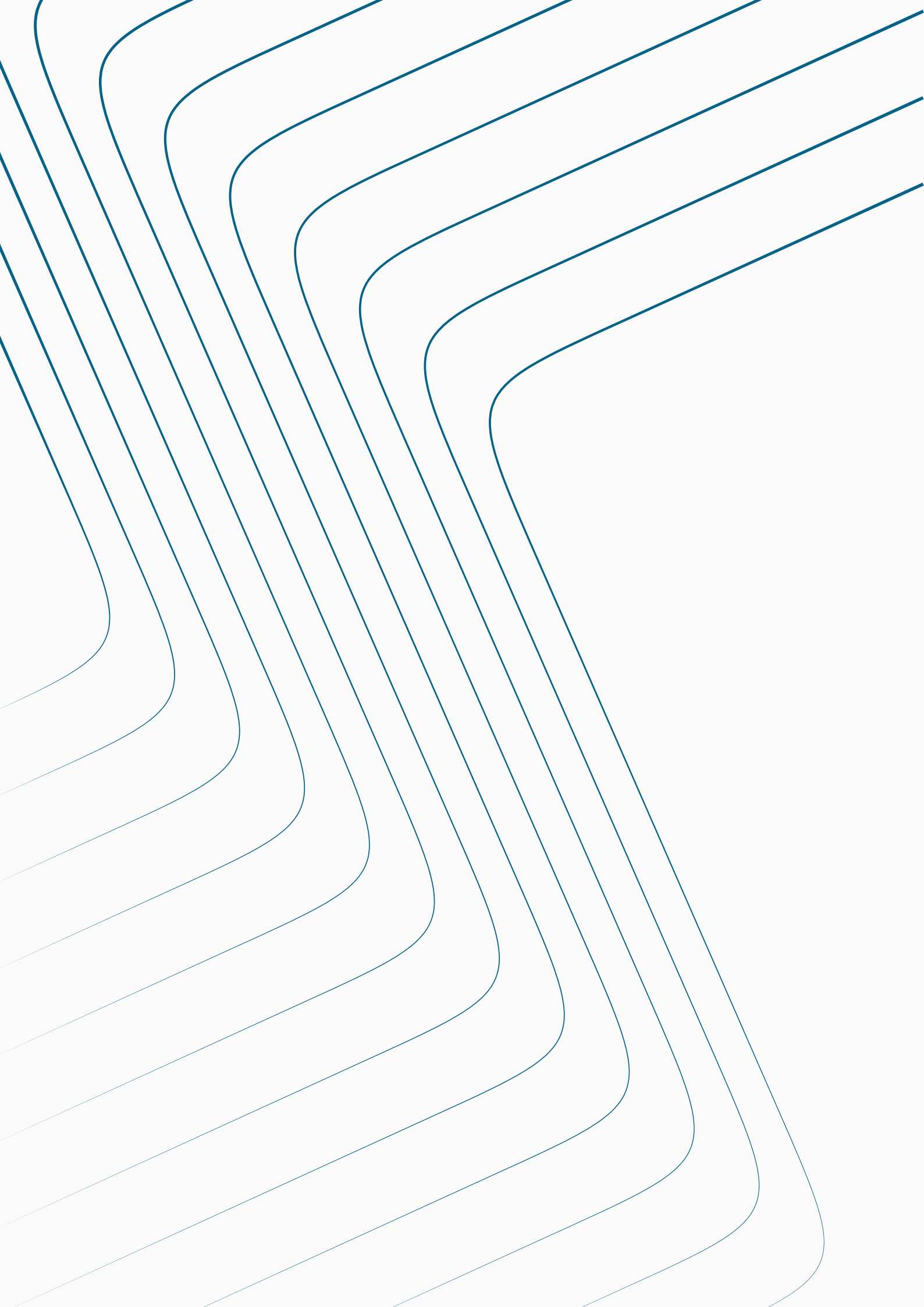
UMA PRODUÇÃO DA FUNDAÇÃO DOM CABRAL

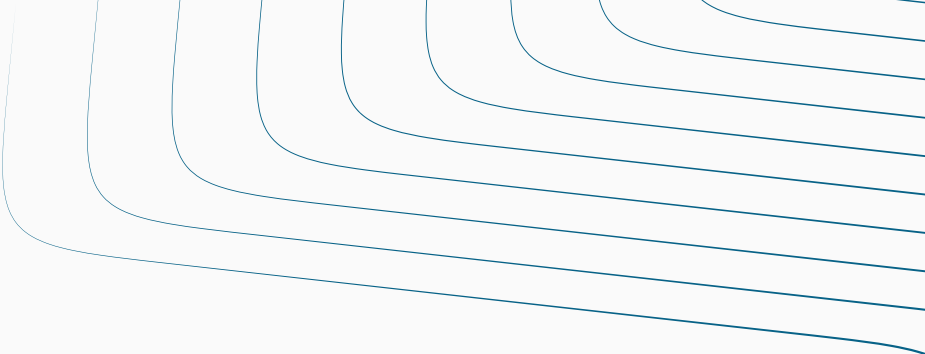
As opiniões expressas neste material são de responsabilidade de seus autores. Não refletem necessariamente a opinião da Fundação Dom Cabral. É permitida a reprodução dos conteúdos, desde que citada a fonte.

FALE COM A IMAGINE BRASIL

imaginebrasil@fdc.org.br
0800 941 9200

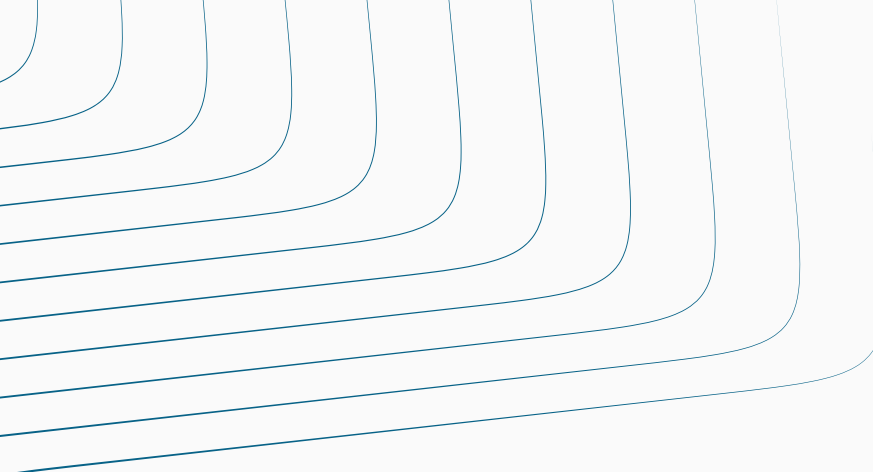






Sumário

Introdução.....	5
I - Ordem Político-Institucional.....	11
II - Planejamento Governamental: experiências brasileiras	21
Ordem da industrialização via substituição das importações – 1930-1980.....	25
Primeiras e incipientes Iniciativas:	
Primórdios do Planejamento.....	26
Planejamento na década de 50 - A importância da CEPAL	31
O Planejamento governamental no Brasil: auge e declínio.....	34
O Plano de Metas de JK.....	35
Planejamento nos anos 60 e 70	39
Plano Trienal governo João Goulart.....	39
Planejamento no Regime Militar (1964-1980).....	41
Ordem da Globalização – 1980 a 2020	55
Abertura política e a nova Constituição.....	57
Nova Constituição Federal: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, uma nova sistemática.....	60
Os Planos Plurianuais.....	65
Fim da Ordem Neoliberal.....	90
III - Um mundo em transição para uma nova Ordem Político-Institucional	93
Megatendências.....	95
CEPAL revisitada.....	96
PPA 2024-2027 – Governo Lula III.....	99



IV - À guisa de conclusões e recomendações 105

Função Planejamento Governamental para o desenvolvimento ... **111**

Ordens Político-Institucionais **112**

O Planejamento governamental na Constituição de 1988..... **114**

Dimensão Político-Institucional..... **115**

Ordem Político-Institucional da Industrialização
via substituição das importações **115**

Ordem da Globalização: Fase dos Planos Plurianuais (PPAs) ... **118**

Dimensão Gerencial..... **122**

Ordem da Industrialização via substituição
das importações **122**

Ordem da Globalização **123**

Um mundo em transição para uma nova
Ordem Político-Institucional **127**

Recomendações para melhorar a eficiência e a eficácia do
Planejamento Governamental **128**

Recomendações 131



Introdução¹

***"Brasil!
Mostra tua cara
Quero ver quem paga
Pra gente ficar assim
Brasil!
Qual é o teu negócio?
O nome de teu sócio?
Cazuza***

Terminada a Segunda Guerra Mundial, foram criadas as instituições de Bretton Woods com os objetivos de apoiar os países nos esforços para a reconstrução e a promoção do desenvolvimento (Banco Mundial) e para a manutenção do equilíbrio macroeconômico e do

¹ Além das referências ao longo do texto, este e-book valeu-se das preciosas análises e avaliações dos ex-ministros, professores e experientes gestores públicos, Antônio Anastasia, Antônio Kandir, Francisco Gaetani, Ivan Salomão, José Paulo Silveira, Leany Lemos, Martus Tavares, Paulo Haddad, Pedro Parente, Sérgio Firpo, Valdir Simão e Victor Luiz Prado, registradas nas entrevistas que concederam para o projeto Planejamento Governamental da Iniciativa Imagine Brasil, da FDC. A todos os nossos profundos agradecimentos. Agradecemos, ademais, ao professor Ivan Salomão por seus comentários em uma versão anterior deste e-book. Registramos que quaisquer erros e omissões são, exclusivamente, da responsabilidade dos autores.

balanço de pagamentos (FMI). Foram também realizados censos demográficos e estimados o Produto Interno Bruto (PIB) mundo afora. Assim, os países puderam ser ranqueados, segundo níveis de desenvolvimento, expressos em um indicador-síntese, que é a renda per capita. Nesse conceito, crescimento econômico é sinônimo de desenvolvimento.

Essas conquistas colocaram luz no fato de que os países tinham níveis muito diferentes de desenvolvimento. O dilema era saber se o desenvolvimento seria fruto de um processo natural pelo qual todos os países seguiriam ou se, ao contrário, seriam necessárias ações do Estado direcionadas à promoção do desenvolvimento dos países, à época, classificados como subdesenvolvidos.

Predominou-se a visão da relevância do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e, em consequência, passaram a ser executados planos governamentais para o desenvolvimento.

A história comprova a importância da participação do Estado na promoção do desenvolvimento, em diferentes estágios desse processo e em diferentes regiões. A resposta do Estado não é única no tempo, tampouco no espaço; ela está condicionada pelas circunstâncias de cada período histórico e por peculiaridades de cada nação. O momento histórico também impõe mudanças na orientação do desenvolvimento em razão de orientações e alianças políticas dominantes, preferências por prioridades, etc.

No Brasil, os esforços de indução do desenvolvimento foram canalizados nos Planos de Desenvolvimento, por meio de ações integradas no âmbito do Governo, no que conhecemos como Planejamento Governamental, tais como Plano de Metas, Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e Planos Plurianuais (PPAs).

O planejamento também é parte da gestão do desempenho de qualquer governo, envolvendo um conjunto de arranjos institucionais (regras, organizações, quadros, recursos, tecnologias etc.) que assegurem a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de esforços e resultados. Essa perspectiva gerencial do planejamento governamental

forma com a perspectiva do planejamento-desenvolvimento dois lados de uma mesma moeda, complementares e sobrepostos. A perspectiva gerencial também é contingencial, muda com as ordens político-institucionais. Assim é que modelos de planejamento mais baseados na implementação de uma burocracia ortodoxa (na tradição weberiana, com ênfase na criação de organizações e no planejamento de processos e tarefas) alinham-se mais com a velha ordem político-institucional, enquanto modelos de planejamento de caráter mais estratégico (gestão estratégica, *strategizing* colaborativo) alinham-se com o ambiente de uma nova ordem político-institucional. A complexidade do contexto é um determinante do modelo de planejamento.

O planejamento governamental é reconhecido e tão bem aceito no Brasil que está incluído, inclusive, na própria Carta Magna, juntamente com as tradicionais atribuições normativas e fiscalizadoras do Estado.

São também conhecidas e bastante documentadas as duas fases do planejamento governamental no Brasil. A primeira, aproximadamente de 1930 a 1980, considerada de auge, e a segunda, que vai de 1980 até 2022, conhecida como de declínio (ou crise) do planejamento governamental.

Neste e-book, retomamos esse tema, utilizando, do ponto de vista metodológico, uma abordagem institucional, cuja instituição analisada é o Planejamento Governamental. Agrupamos os ciclos de planejamento de acordo com Ordens Político-Institucionais que pudessem corresponder a alianças políticas dominantes e suas consequências e buscamos identificar fatores para êxitos e fracassos e melhores práticas das experiências passadas, considerando as duas dimensões – político-institucional e gerencial – para, finalmente, propor recomendações visando a tornar o planejamento governamental mais eficiente e eficaz em uma nova ordem político-institucional, que, por hipótese, acreditamos estar em gestação no mundo Ocidental.

Recorremos, então, aos estudos de Fraser e, principalmente, Gerstle, que identificaram essas ordens como um conjunto de ideias, políticas públicas e alianças

políticas dominantes e determinantes para a formação política ideológica e moral de um determinado período².

Há grande sintonia entre o período do auge do Planejamento Governamental no Brasil, baseado na participação do Estado para a indução do crescimento por meio da industrialização via substituição de importações, com a era da "New Deal Order", e do período do declínio (ou crise) do Planejamento Governamental, caracterizado pela redução do tamanho do Estado, privatizações, concessões e desregulamentações, abertura comercial e, em contrapartida, maior presença do mercado em atividades anteriormente sob a responsabilidade do Estado, com a "Neoliberal Order".

Este e-book argumenta que as principais diferenças entre as duas fases do Planejamento Governamental são a mudança no papel do Estado na economia, por sua vez determinada pela Ordem Político-Institucional majoritária, mas também a mudança do modelo de gestão pública da burocracia weberiana para um padrão neoweberiano. Ou seja, o estado sempre tem um papel a cumprir no desenvolvimento (mesmo que mínimo), e os governos têm que funcionar, entregar políticas e serviços. Essa é a dupla face do planejamento. Dois inexoráveis e complementares lados da mesma moeda. O primeiro, provendo uma dimensão teleológica que deveria pautar o último. E o último, provendo capacidades institucionais para que o primeiro se estabeleça – o que não representa uma lógica na qual o primeiro possui um caráter formulador e o último um caráter meramente implementador.

O mundo, que já sofria com as crises ambiental e social, passou a sentir também os impactos econômicos, políticos e sociais da pandemia, que fragilizaram mais ainda as crenças e tornaram ineficazes as políticas neoliberais.

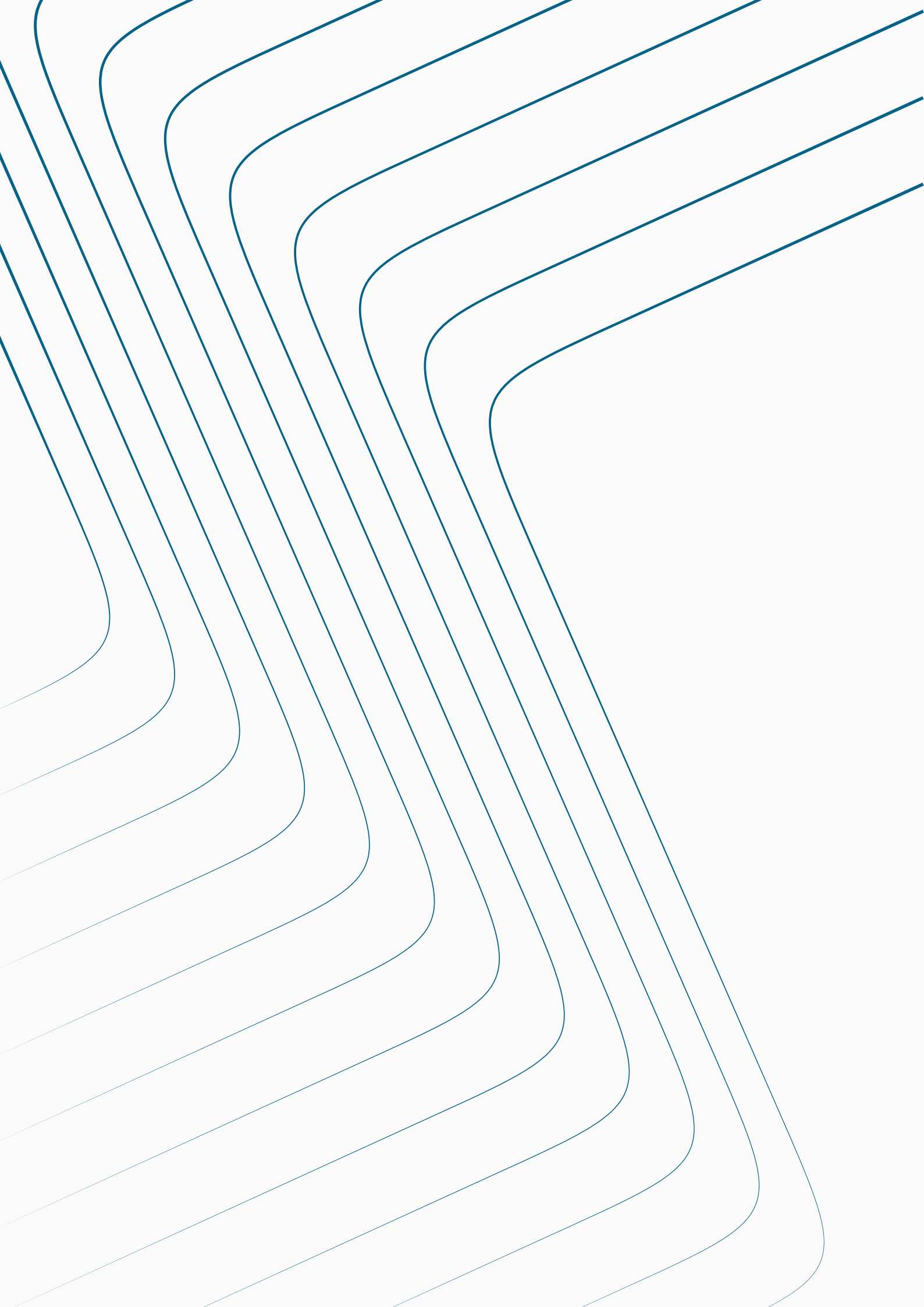
Entendemos que estamos no alvorecer de um novo consenso político-institucional majoritário. Não sabemos qual nova ordem surgirá, mas qualquer que venha a ser terá que

² Fraser, Steve; Gerstle, Gary. The Rise and Fall of the New Deal Order 1930-1980. Princeton: Princeton University Press, 1989 e Gerstle, Gary. The Rise and Fall of the Neoliberal Order. Oxford: Oxford University Press, 2022.

ser eficiente e eficaz para solucionar as três crises estruturais – de crescimento, social e ambiental – que estão inter-relacionadas. No caso do Brasil, fundamentalmente, para romper as amarras da armadilha do baixo crescimento, simultaneamente à promoção da inclusão social e da sustentabilidade ambiental. Subjacentes a essas crises estruturais há uma crise gerencial: a inadequação do modelo de gestão fragmentário para dar conta disto. Entendemos que o Plano Plurianual do terceiro governo Lula tenta responder a esses desafios. Se o governo terá condições de promover a construção de uma nova aliança política majoritária para esse fim é outra questão. Mas, por outro lado, além das retóricas de fortalecimento de capacidades estatais e da promoção da diversidade na administração pública, a inércia para deslançar propostas estruturadas de transformação da gestão pública não parece seguir claramente essa direção, tendo em vista os imperativos de ganho de eficiência e efetividade.

Este e-book termina apresentando recomendações para o aprimoramento do Planejamento Governamental, nas suas dimensões política e gerencial, com o objetivo central de atender ao interesse coletivo e com vistas a adaptar a participação do Estado para estimular a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável, com crescimento inclusivo em um Estado democrático de direito institucionalmente forte (no sentido de bem instrumentado para dar conta do seu papel de forma eficiente e efetiva), por meio da participação colaborativa entre Estado, mercado e sociedade.

O e-book está dividido em quatro partes, após esta introdução. A primeira discute a aplicabilidade do conceito de **Ordem Político-Institucional** para a avaliação e classificação dos ciclos de planejamento governamental; a segunda examina a **Experiência de Planejamento Governamental no Brasil**, buscando conhecer tanto sua dimensão político-institucional quanto gerencial e identificar as principais lições que foram deixadas por seus governantes e gestores; a terceira apresenta as razões que justificam acreditar que o mundo caminha para uma **Nova Ordem Político-Institucional** e examina o PPA 2024-2027 nessa perspectiva; e, finalmente, a quarta apresenta as principais **Conclusões e as recomendações** para a participação do Estado como indutor do desenvolvimento nessa nova ordem, considerando, de um lado, as megatendências do mundo e, de outro lado, a necessidade do estabelecimento de diálogo entre Estado, mercado e sociedade.





I – Ordem Político- Institucional³

***“Por esse pão pra comer, por esse chão pra dormir
A certidão pra nascer e a concessão pra sorrir
Por me deixar respirar, por me deixar existir
Deus lhe pague”.***
Chico Buarque

A expansão da geração de riqueza e da melhoria do bem-estar das populações é um processo recente na história da humanidade, iniciado há cerca de dois séculos e meio. Seu principal indutor, o crescimento econômico, não é, porém, um processo natural ou o destino inevitável das nações. É resultado das escolhas feitas ao longo da história. Os desafios, opções e escolhas feitas são todos resultados das circunstâncias de uma nação.

³ Fazemos para o Brasil uma livre adaptação do conceito de “Political Institutional Order”, desenvolvido por Fraser e Gerstle, *op. cit.*

As consequências dessas escolhas impactam, de maneira significativa e diferente, regiões, países e segmentos populacionais. Embora as extraordinárias conquistas desse processo sejam inegáveis, particularmente na redução da pobreza, houve também impactos negativos em termos de degradação ambiental e sobre a concentração da renda e da riqueza.

Tal expansão do nível de renda iniciou-se na Inglaterra com a Revolução Industrial. Paralelamente, ocorreram mudanças políticas profundas, cujas origens estão na Independência dos Estados Unidos e na Revolução Francesa, que inauguraram um novo sistema de governo, democrático, com separação e independência dos poderes, soberania popular, sufrágio universal e garantia do Estado de direito (*Rule of Law*). A partir dos dois processos – econômico e político –, nasceu a era do liberalismo no mundo ocidental, caracterizada pelo livre mercado e pela democracia liberal⁴.

Por sua inserção no mundo ocidental, a economia brasileira esteve sempre condicionada pelos movimentos da economia internacional. As três grandes fases de expansão econômica e política no Brasil, desde o Império, são tratadas aqui como “Ordens Político-Institucionais”, na tipologia de Fraser e Gestle.⁵ Neste e-book, pressupomos que essas forças externas foram determinantes para o que ocorreu no Brasil, do ponto de vista econômico e político. Entendemos, pois, que as circunstâncias de cada tempo condicionam as escolhas político-institucionais domésticas⁶ – admitindo-se que entre uma visão de absoluto determinismo ambiental e absoluta *agency* opera uma complexa dialética das dinâmicas externas e internas, sendo que esta última corresponde, em particular, à estrutura social em geral e às correlações de poder que possibilitaram as escolhas políticas e de políticas públicas ao longo do tempo.⁷

⁴ Ver Rosenblatt, Helena. *História Esquecida do Liberalismo – da Roma Antiga ao Século XXI*. Lisboa: Edições 70, 2021. A transição para o liberalismo não foi fácil, tampouco sem guerras e conflitos.

⁵ Ver Fraser e Gestle, *op.cit.*

⁶ Para uma análise dos impactos das condições externas nas opções nas políticas econômicas domésticas, ver Pastore, Affonso Celso. *Erros do Passado, Soluções para o Futuro: Herança das Políticas Econômicas Brasileiras do Século XX*. Portfólio/Penguin, 2021.

⁷ A título de exemplo, para uma visão dessa dinâmica interna no período colonial, ver Caldeira, Jorje. *História*

Antecedentes - Ordem primário-exportador⁸

Essa primeira fase, conhecida como de economia primário-exportadora, foi do Segundo Império até a Revolução de 30 e é caracterizada pela exportação de produtos primários em um mundo predominantemente liberal.

Até a década de 20 do século passado, o Brasil teve sua expansão econômica baseada na exploração e exportação de suas riquezas naturais. A estratégia de crescimento adotada foi muito eficiente para que o país se inserisse na divisão internacional do trabalho, especializando-se como exportador de produtos primários, como minerais e produtos agrícolas. Foi o período de expansão das economias açucareira e cafeeira e do transporte ferroviário.

No final dessa fase, ocorreu a transição do trabalho escravo para o regime assalariado, a intensificação das migrações europeias e a marginalização dos escravos libertos e seus descendentes.

Os grandes produtores e exportadores de produtos primários se constituíram na elite econômica e política que comandou o país por longo período e tiveram papel relevante na formação da aliança política majoritária para a nova ordem político-institucional.

Essa era não faz parte do objeto deste artigo, cujo escopo de análise vai de 1930 (Estado Novo) aos anos atuais, dividido em duas *ordens político-institucionais* – *New Deal Order*, correspondendo, no Brasil, à fase da industrialização via substituição de importações (ISI), comandada pela ampliação da intervenção do Estado na economia e *Neoliberal Order*,

do Brasil com empreendedores. Editora Mameluco, 2009.

⁸ Para uma revisão do diagnóstico do desempenho da economia brasileira e, principalmente, as escolhas de política econômica, ver, principalmente: Latif, Zeina. Nós do Brasil: Nossa Herança e Nossas Escolhas. Record. Rio de Janeiro, 2022; Lisboa, Marcos; Pessoa, Samuel, (orgs). O Valor das Ideais: Debates em tempos turbulentos. Companhia das Letras, Rio de Janeiro, 2019; Mendes, Marcos. Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil? LTC. São Paulo, 2019; Mendes, Marcos (org.) Para não esquecer: Políticas Públicas que empobrecem o Brasil, Insper, Fundação Brava, Autografia, São Paulo, 2022; Pastore, Affonso Celso. Erros do Passado, Soluções para o Futuro: Herança das Políticas Econômicas Brasileiras do Século XX. Portfólio/Pinguim, 2021; e Spilimbergo, Antônio; Krishna Srinivasan (eds.). Brazil: Boom, Bust, and Road to Recovery. International Monetary Fund. Washington, DC. 2019.

que se estende de 1980 até 2020, baseada na hegemonia do mercado, na redução do tamanho do Estado, nas privatizações, na inserção da economia brasileira no mercado internacional (globalização) e na disciplina fiscal).

Na perspectiva gerencial, essa Ordem Neoliberal corresponde à continuidade da administração tradicional patrimonialista pré-burocrática. O modelo de administração pública é integralmente voltado para a conformidade legal e processual, mas como uma carapaça de institucionalidade. Fundamentalmente, o que prevalece é uma debilidade gerencial no que toca ao alcance de resultados – restritos a um modelo conceitual de estado neoliberal mínimo que operaria somente as funções básicas da defesa, diplomacia, fiscal e polícia. Não há estruturas de gestão da ordem econômica ou social. Não há espaço para o planejamento governamental visando ao processo de desenvolvimento integrado. O que há é a combinação do aprofundamento dos interesses individuais às históricas práticas de personalismo, clientelismo e outras formas de apropriação da coisa pública. O bacharelismo, a elite de servidores que se diferencia socialmente e se posiciona acima de tudo como classe social, é um exemplo desse modelo de gestão pública.⁹

Ordem Industrialização via substituição de importações – A segunda fase dos grandes períodos da história econômica do Brasil, a partir do século XIX, corresponde ao esforço de Industrialização via Substituição de Importações. Iniciou-se ainda no Estado Novo (Revolução de 30), passando, após a Segunda Guerra Mundial, pelos governos democráticos de Getúlio a JK e pelo regime militar de 1964 até o início dos anos 80. Seu principal objetivo foi estimular o crescimento econômico, e sua principal estratégia, fortalecer a presença do Estado na economia, tanto com suas funções reguladoras quanto com sua intervenção direta no mercado.

No âmbito global, a hegemonia do Pós-Guerra se caracterizou por um modelo bipolar sob as tensões da “Guerra Fria” entre Estados Unidos e União Soviética.

⁹ Veja-se a respeito: Prado Júnior, C. Formação do Brasil Contemporâneo. 8. ed.; Faoro, R. Os Donos do Poder. A Formação do patronato Político Brasileiro. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo, 1984; e Haddock Lobo, R. História Econômica e Administrativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1965.

Empresas estatais foram criadas da mineração à siderurgia e à produção de energia e completaram o fortalecimento da expansão direta do Estado nas áreas consideradas estratégicas para o processo de industrialização, como infraestrutura, sistema financeiro e produção de bens de capital.

Essa estratégia foi adotada tanto no contexto do nacional-desenvolvimentismo estruturalista nos governos democráticos, quanto na concepção de Desenvolvimento e Segurança no regime militar. Vale registrar que o contexto econômico e político do Brasil, pós-Segunda Guerra Mundial, esteve fortemente influenciado pela dinâmica da Guerra Fria. Mudanças estruturais na economia, como urbanização, industrialização e expansão da infraestrutura física impulsionaram o crescimento da produtividade, resultando na expansão extraordinária do PIB per capita nesse período, mesmo com o mais rápido crescimento demográfico da história brasileira registrado nos censos demográficos desde o primeiro, realizado ainda no Império (1872).

Na década de 70, o ambiente externo sofreu profundas mudanças, principalmente após os Estados Unidos abandonarem a garantia da paridade de preço do ouro em relação ao dólar (em 1971), gerando instabilidade e desequilíbrio nos balanços de pagamentos dos países. Juntamente com o fim de um dos pilares dos acordos de Bretton Woods, a New Deal Order caminhava para seu fim. Conforme Fraser e Gerstle¹⁰ observaram *"When Ronald Reagan assumed office in January of 1981, an epoch in the nation's political history came to an end"*.

O mundo caminhava para um novo ciclo do liberalismo (*Neoliberal Order*)¹¹, porém o Brasil não respondeu com políticas monetária e fiscal adequadas para se ajustar às mudanças no mundo ocidental, ao contrário, insistiu em aprofundar a substituição de importações de bens de capital e insumos básicos por meio do endividamento externo (II PND). Como consequência, na passagem da década de 70 para a década seguinte, a economia brasileira

¹⁰ Fraser e Gerstle, op. cit.

¹¹ Gerstle, Gary. *The Rise and Fall of the Neoliberal Order*. Oxford University Press, 2022.

mergulhou em recessão, abrindo a fenda para expansão da dívida externa, desequilíbrio fiscal e explosão inflacionária¹².

O ciclo de industrialização via substituição de importações (ISI) não tinha mais lugar no mundo. A renda per capita do Brasil, estimada em Paridade do Poder de Compra (PPP em inglês), estagnou-se, aprisionando o país no que é conhecido como armadilha da renda média. No âmbito internacional, a nova Ordem Neoliberal requeria mudanças no papel e no tamanho do Estado na economia.

Contudo, o arcabouço institucional formado no período de substituição de importações (ISI) continuou desestimulando a abertura comercial e a competitividade da economia brasileira nos anos seguintes. Vários são os exemplos da política industrial brasileira que continuaram na contramão das tendências de integração comercial e financeira que vieram com o ciclo neoliberal. Por exemplo, a organização dos portos brasileiros voltados para a importação; a política de financiamento do BNDES de promoção dos campeões nacionais, com juros subsidiados, que desestimula as operações financeiras de longo prazo dos bancos privados e o desenvolvimento do mercado de capitais; os subsídios setoriais no Orçamento da União; a antiga Política Nacional de Informática, estabelecida pela Lei 7.232, em 1984, que criou reserva de mercado para a produção nacional; e o símbolo maior do protecionismo brasileiro, que foi a política de proteção do setor automobilístico. A desmontagem desse arranjo institucional ainda não se completou, como reflexo e característica do processo de construção da ordem burocrática com seus altos e baixos e desvios de rota, a exemplo da "administração paralela" no governo JK e na administração indireta no bojo da administração para o desenvolvimento do regime militar.

Ordem da Globalização - Essa terceira fase da história econômica do Brasil a partir do século XIX durou da década de 80 até 2020. No âmbito internacional, consolidou-se um novo ciclo liberal, acelerado, a partir dos governos Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Hiperglobalização, desregulamentação dos mercados,

¹² Ver Pastore, Affonso Celso. Erros do Passado, Soluções para o Futuro: Herança das Políticas Econômicas Brasileiras do Século XX. Portfólio/Pinguim, 2021.

redução do tamanho do Estado, privatizações, proeminência do mercado financeiro, câmbio livre, maior integração das cadeias globais de valor e gestão macroeconômica com metas de curto prazo caracterizavam a hegemonia da Neoliberal Order, que representaria, no âmbito doméstico, o enfraquecimento do planejamento de longo prazo, a submissão da política econômica aos acordos com o FMI¹³ e, como consequência, a liderança do Ministério da Fazenda na área econômica, concentrando aí as funções de gestão da receita, do tesouro e do orçamento¹⁴.

Assim, com a hegemonia do neoliberalismo econômico, do modelo unipolar na governança global, após a queda do Muro de Berlin e do avanço das democracias liberais, essa fase influenciou as políticas econômicas no Brasil. A partir da década de 80, com a consolidação da *Neoliberal Order*, a história passou a ser outra. O crescimento econômico deixa de ser estimulado pela ação indutora do governo, tornando-se consequência das decisões alocativas do setor privado e do ambiente de negócios, embora impactadas pelas (ou condicionantes das) decisões de políticas macroeconômicas. Aprofundam-se as cadeias globais de valor, intensifica-se o comércio exterior, e o mercado financeiro se fortalece. O curto prazo predomina sobre o longo prazo, a visão dos mercados financeiros se sobrepõe às políticas microeconômicas que poderiam ter estimulado o aumento da produtividade.

É nesse período que a China entra para a Organização Mundial do Comércio (OMC), aumentando a demanda global por *commodities* minerais e alimentícias e tornando as relações geopolíticas no mundo mais complexas.

Já no início da década de 90, o governo Collor deu início à abertura da economia brasileira e à reforma do Estado. Nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, seguiram-se as privatizações e concessões de serviços públicos. No entanto, o período foi caracterizado tanto por avanços quanto retrocessos da agenda neoliberal.

¹³ Alguns estudiosos imputam a nova política macroeconômica restritiva ao chamado Consenso de Washington.

¹⁴ A primeira experiência formal dessa concentração de poderes ocorreu no governo Collor.

Além das condições políticas para mudar a concepção de política econômica de um modelo de substituição de importações para outro de integração competitiva no mercado internacional, o arcabouço institucional consolidado na fase anterior, em grande parte, continuou dificultando a eficiência da nova tentativa de abertura comercial. Alguns exemplos, entre tantos outros, podem ser mencionados, como a estrutura da carga tributária, a política de crédito do BNDES, desestimulando a ampliação do mercado de capitais, resultados medíocres na formação de capital humano, e deterioração da infraestrutura de logística.

Nesse novo contexto, o setor de agronegócios aproveitou-se das oportunidades e dos incentivos do governo, absorvendo os avanços tecnológicos disponíveis¹⁵, aumentou sua produtividade, passando a comandar o crescimento da economia brasileira desde então. O desempenho da economia teria sido mais fraco ainda não fora a expansão da produção agrícola, mesmo nos ciclos recessivos. Para se ter uma ideia da rápida e vertiginosa expansão da safra agrícola, no PPA-1999-2002, do governo FHC, a meta seria atingir o volume de 100 milhões de toneladas, hoje, segundo a CONAB¹⁶, a estimativa para a safra (2023-24) será de 322,8 milhões de toneladas, principalmente em razão de aumentos na produtividade muito superiores relativamente à ampliação da área plantada.

Do lado negativo, acentuou-se o desequilíbrio macroeconômico, cresceu a dívida externa e a inflação disparou. A hiperinflação chegou para desorganizar toda a economia.

O baixo crescimento da economia brasileira nas últimas quatro décadas, comparativamente com as décadas anteriores, resulta, principalmente, do desequilíbrio fiscal do Estado e da estagnação da produtividade – quer pela ineficácia das políticas públicas, quer

¹⁵ O papel do governo foi fundamental para estimular a pesquisa no setor agropecuário, por intermédio da EMBRAPA, criada no período do governo militar, na fase do State-Led-Growth.

¹⁶ <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/5211-primeiro-levantamento-da-safra-2023-24-traz-uma-estimativa-de-producao-de-317-5-milhoes-de-toneladas#:~:text=e%20Promo%C3%A7%C3%A3o%20Institucional-,Primeiro%20levantamento%20da%20safra%202023%2F24%20traz%20uma%20estimativa%20de,317%2C5%20milh%C3%B5es%20de%20toneladas&text=A%20safra%20brasileira%20de%20gr%C3%A3os,317%2C5%20milh%C3%B5es%20de%20toneladas>. Acesso em 13/10/2023.

pelo peso da burocracia, da alta carga tributária e da ineficiência do Estado ou, ainda, pela redução drástica dos investimentos em infraestrutura. Ou por tudo isso.

O principal foco da política econômica, no início dessa fase, foi restabelecer o equilíbrio macroeconômico. Depois de várias tentativas frustradas, o Plano Real (1994) obteve sucesso e foi acompanhado por um programa de privatizações e desregulamentação, em linha com a Neoliberal Order internacional. A política econômica alinhada com as orientações neoliberais, já presente nos governos Collor e Itamar, seguiu dos governos do PSDB até o primeiro governo do PT¹⁷.

Nesse período, a produtividade no setor agropecuário expandiu-se em razão de seus ganhos e de sua inserção no mercado internacional. Na segunda fase do governo petista, principalmente no mandato de Dilma Rousseff, houve uma volta desastrada à estratégia da Industrialização via Substituição de Importações, muito parecida com o que ocorreu no governo Geisel, em total desacordo com o ambiente econômico da época. O preço desse erro foi o desequilíbrio fiscal, aumento da inflação e recessão¹⁸ e o subsequente *impeachment* da presidente Dilma.

Nas últimas décadas, a economia tem apresentado avanço lento e volátil, a produtividade continua estagnada, e o crescimento populacional vem desacelerando-se. Nos últimos anos, a concentração de renda aumentou e, no governo Bolsonaro, a política de proteção ambiental inexistiu.

O terceiro governo Lula ocorre em momento de transformações profundas que podem estar sinalizando o declínio da Ordem da Globalização, correspondente no Brasil à Ordem Neoliberal, no âmbito global, como veremos à frente.

¹⁷ Como aconteceu nos Estados Unidos, conforme documentado por Gary Gerstle, e, no Brasil, durante o período da industrialização via substituição de importações, as mudanças na orientação político-ideológica dos governos não afetaram a tendência da política econômica.

¹⁸ Ver Pastore, Affonso. *op. cit.*

Na perspectiva gerencial, o governo Collor representou uma tentativa desastrosa de implantação de um modelo liberal de administração pública baseada na redução de estruturas e quadros e desregulamentação – em parte revertida no governo Itamar Franco. Os governos FHC deslançaram várias linhas de transformação institucional: criação de agências reguladoras, gestão social (programas sociais colaborativos), gestão fiscal¹⁹ (tesouro, orçamento, controle), planejamento (PPA por programas), gestão de processos de suporte (gestão de pessoas, compras governamentais, tecnologia da informação) e transformação institucional (modelos organizacionais e estratégias de transformação da gestão pública). Esses dois últimos movimentos, que não são menos importantes, são os que constam do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Os governos Lula e Dilma seguiram uma lógica de fortalecimento institucional baseado na expansão de estruturas, quadros e orçamento, sem um ideal claro de transformação dos modelos de gestão. Em síntese, nesse período o governo Collor tinha uma postura antiburocrática e gerou destruição; os governos FHC tinham uma visão pós-burocrática e geraram várias transformações (embora de forma fragmentária), e os governos Lula e Dilma esposaram uma visão mais burocrático-ortodoxa. O viés patrimonialista nunca esteve ausente, mais acentuado nos governos Collor, Lula e Dilma.

¹⁹ De fato o arcabouço da governança fiscal vem evoluindo desse o início dos anos 60. Ver, principalmente, Pastore, Affonso. *Inflação e crise: o papel da moeda*. São Paulo: Campus Elsevier, 2015 e Paiva, Paulo. "Os desafios pós-Covid, Governança Fiscal e Crescimento Inclusivo: um ensaio em economia política". In Mendes, Gilmar; Santana, Hadassah; Afonso, José Roberto (coord.). *Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil*. Coleção IDP. São Paulo: Almedina, 2020.



II – Planejamento Governamental: experiências brasileiras

***“Brasil, verde que dá
Para o mundo se admirar
O Brasil do meu amor
Terra de Nosso Senhor
Brasil! Brasil! Pra mim! Pramim”
Ary Barroso***

A América Latina teve uma história singular no século XX, à procura de seu desenvolvimento econômico. Até a década de 30 do século passado, a região, e o Brasil em particular, tiveram sua expansão econômica baseada na exportação de suas riquezas naturais,

quer do subsolo, quer do solo. A estratégia de crescimento adotada – *export-led growth*²⁰ – foi muito eficiente para que países em desenvolvimento se inserissem na divisão internacional do trabalho, especializando-se como exportadores de produtos primários, como minerais, grãos e pecuária. As novas Ordens Político-Institucionais vieram a seguir.

Predominando-se a visão da relevância do papel do Estado como promotor do desenvolvimento e, em consequência, durante a Ordem da Industrialização via substituição de importações, passaram a executar os planos de desenvolvimento e, *pari-passu*, estabelecer modelos de gestão pública que dessem conta de formulá-los e implementá-los. O período áureo dos planos governamentais no Brasil se deu entre o Plano de Metas de JK e os Planos Nacionais de Desenvolvimento do regime militar.

Planejamento governamental evoca, por princípio, três questões: (i) a busca do bem-estar na sociedade (fim) por via da melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas; (ii) as escolhas de políticas públicas (meios), que possibilitam atingir esses fins, e (iii) o papel do Estado que, em última análise, consolida as escolhas e coordena a execução dos meios para atingir os fins desejados.

Planejamento governamental pressupõe o papel do Estado como indutor do desenvolvimento para atingir o bem-estar²¹.

Examinar a trajetória do planejamento governamental no Brasil se confunde, pois, com a análise da evolução do papel do Estado e seus processos de transformação institucional ao longo do processo de desenvolvimento do país. Tentamos neste e-book seguir esse caminho sem a pretensão de avaliar ou criticar os inúmeros trabalhos já realizados que

²⁰ Ver Rosemary Thorp. *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*. The Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank and the European Union, Washington, DC, 1998.

²¹ Tradicionalmente, o nível de bem-estar tem sido mensurado por meio da renda per capita ou sua combinação com outros indicadores, como IDH e Coeficiente de Gini, adicional às dimensões de educação, saúde e distribuição da renda. Discussão interessante é a que considera outros atributos visando medir o grau de felicidade em uma sociedade.

tratam da evolução/involução do planejamento na esfera pública ou de estabelecer tipologias e/ou de cronologias²².

Em um Estado democrático, tanto o fim (bem-estar coletivo) quanto os meios (Políticas Públicas) do planejamento governamental são objetos de relações políticas, enquanto sua formulação, execução e monitoramento e avaliação dependem das ferramentas e dos recursos da gestão pública, questões da esfera gerencial. Assim, tratar de planejamento governamental pressupõe a articulação de conhecimentos de política, instituições e gestão, talvez de arte e ciência²³.

A análise dos impactos das ações do Estado na busca do bem-estar na sociedade requer distinguir as políticas de desenvolvimento/crescimento econômico (esfera política) da gestão dos recursos disponíveis ao governo para tornar mais eficiente e eficaz sua ação governamental (esfera gerencial). Essas duas dimensões do planejamento estão fundamentalmente associadas

Cabe também, de pronto, distinguir planejamento governamental para o desenvolvimento – que se refere à organização de um conjunto de planos, programas e projetos articulados com objetivos consentâneos à consecução da busca do bem-estar coletivo no longo prazo –, dos planos, programas e projetos relativos a um ou alguns setores do governo,

²² Sem sermos exaustivos, apontamos as seguintes referências sobre a reconstrução da história do planejamento governamental no Brasil: Lafer, Betty. Planejamento no Brasil, Debates – Economia, São Paulo. Editora Perspectiva. 1970; Kon, Anita (org.). Planejamento no Brasil II. Debates – Economia. São Paulo. Editora Perspectiva. 2010; Giacommoni e José Luiz Pagnussat, "Planejamento e Orçamento Governamental, Coletânea (2 volumes) Escola de Administração Pública, Brasília, 2006; Antônio Ricardo de Souza, "As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública", Revista do Serviço Público: 55:4, out-dez. 2004; José Celso Cardoso Jr. "Planejamento Governamental e Gestão Pública: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado", IPEA: Texto para Discussão 1584, Brasília, 2011. Nas bibliotecas no IPEA e da ENAP há vasta coleção de trabalhos sobre esses temas. Esta seção se valeu bastante dessa bibliografia.

²³ Neste e-book tentamos verificar as relações (acoplamentos ou desacoplamentos) da gestão à dimensão político-institucional do planejamento governamental.

independentemente de um objetivo geral, cujo horizonte de execução está fixado no curto prazo, mesmo que tenham repercussão sobre esse objetivo no longo prazo²⁴.

Este e-book não trata de planos setoriais ou agendas prioritárias de governos em particular, tampouco dos programas de estabilização macroeconômica, como os que foram realizados nas décadas de 80 e 90 do século passado. Trata-se, aqui, da análise da eficácia do planejamento governamental para o desenvolvimento visando ao progresso do país e à melhoria do bem-estar coletivo.

Para tanto, vamos examinar e dividir a história do planejamento governamental no Brasil em dois períodos, coincidentes, grosso modo, com as eras político-institucional propostas por Gary Gestle para o mundo ocidental, ou seja, New Deal Order e Neoliberal Order²⁵. Nossas hipóteses são de que o planejamento governamental no Brasil teve desempenhos diferentes, conforme a ordem político-institucional; e diferentes integrações entre as dimensões do desenvolvimento e da gestão governamental, culminando com um potencial desacoplamento.

Ao primeiro, que vai, aproximadamente, de 1930 a 1980, denominamos **Ordem da Industrialização via Substituição das Importações**, que correspondente ao período de mais rápido crescimento da economia brasileira desde o início do século XX²⁶. Nesse período o tamanho do Estado cresceu, principalmente por meio da criação de autarquias, órgãos e empresas estatais, e foram elaborados e implementados planos e programas integrados, baseados no objetivo da promoção da industrialização via substituição das importações²⁷. Entendia-se que a industrialização induziria à urbanização e

²⁴ Planos e programas relativos a setores ou atividades devem ter seus planejamentos específicos que não se confundem com o planejamento governamental, que visa garantir o impacto da ação pública na consecução do bem-estar coletivo. Também, nem toda atividade do governo está diretamente relacionada com o plano de desenvolvimento.

²⁵ Como mencionado, na nota acima.

²⁶ As taxas de crescimento da economia brasileira estão sendo revistas. Veja as novas estimativas para o século passado: Edmar Bacha, Guilherme Tombolo e Flavio Versiani "Reestimating Brazil's GDP Growth from 1900 to 1980", FGV: Revista Brasileira de Economia, Volume 77, Março de 2023, 1-13.

²⁷ O período da Industrialização via Substituição de Importações é conhecido na literatura de história

ao crescimento da economia, resultando no aumento da renda per capita. Acreditava-se que a urbanização e o crescimento econômico promoveriam a inclusão da população que estava excedente no campo. A base gerencial para isso seria a implantação do padrão burocrático ortodoxo (DASP) e heterodoxo (por meio de grupos executivos e da administração indireta).

O segundo, que vai de 1980 a 2020, grosso modo, correspondendo à Neoliberal Order, denominamos **Ordem da Globalização** pelo fato de que o crescimento da economia foi determinado, principalmente, pela expansão do mercado e pela inserção da economia brasileira no mundo globalizado, e foi também lento e volátil. Nesse período predominou a supremacia do mercado sobre o Estado, a redução do tamanho do Estado por meio de privatizações, concessões, a desregulamentação e a redução da dívida pública como proporção do PIB. Foram priorizadas as políticas de curto prazo de controle da inflação dos gastos públicos e da dívida pública e esforços para abertura comercial e integração na cadeia internacional de valor. Os movimentos gerenciais que operaram no Estado se basearam na desconstrução da ordem burocrática ortodoxa (Governo Collor), e na tensão entre a progressiva implantação da ordem burocrático-ortodoxa insculpida na Constituição e a construção de uma ordem neoburocrática (presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e em políticas de gestão pública a partir dele).

Se, no primeiro período (Ordem da Industrialização via Substituição das Importações), a ênfase no planejamento governamental focou nas ações para promover o crescimento econômico, no segundo (Ordem da Globalização) concentrou-se, principalmente, nos ajustes macroeconômicos de curto prazo, como controle da dívida pública e do déficit público e da inflação, por via de planos e programas macroeconômicos, com supervisão e aprovação do FMI. A elaboração dos Planos Plurianuais, estabelecidos pela Constituição Federal, tornou-se quase apenas uma obrigação legal, com escassa influência na elaboração dos Orçamentos anuais.

econômica como *State-Led-Growth*.

ORDEM DA INDUSTRIALIZAÇÃO VIA SUBSTITUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES – 1930-1980

***“De repente é aquela corrente pra frente
Parece que todo o Brasil deu a mão!
Todos ligados na mesma emoção
Tudo é só um coração!”***
Luís Gustavo

Antes dos anos 30 do século passado, o Brasil exportava produtos minerais com predominância do minério de ferro, e produtos agrícolas, sobressaindo o café, produzido em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Os grandes exportadores primários se constituíram a elite econômica e política do país. A Proclamação da República, por exemplo, foi uma resposta à influência dos “barões do café”, que exerciam forte força política para conduzir os destinos do país segundo seus próprios interesses²⁸.

No período de crise internacional entre duas Guerras Mundiais e, em especial, na sequência da depressão de 1930, a economia da América Latina, em geral, e da Argentina e do Brasil, em particular, tiveram grande expansão, com taxas médias anuais de crescimento econômico superiores às médias mundiais, evidenciando os resultados positivos dos esforços de indução do desenvolvimento pelo Estado por via da substituição das importações.

Primeiras e incipientes Iniciativas: Primórdios do Planejamento²⁹

Um primeiro período da história do planejamento no Brasil poderia ser caracterizado pela existência de planos de governo antes de 1940, sobre os quais há menções, mas sem a extensão necessária para ser classificado como Planejamento Governamental para o

²⁸ Melhor ainda a expressão de Renato Lessa “a adaptação do Brasil formal ao Brasil real”. Ver Lessa, Renato “A primeira década: República, natureza e desordem”. In Bacha, Edmar e outros (organizadores). 130 anos: Em busca da República. Rio de Janeiro: Intrínseca/Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças. 2019.

²⁹ A literatura sobre análise do planejamento governamental no Brasil é muito ampla, principalmente no período que vai do final do início da República até 1980. As informações, aqui coletadas e analisadas, se devem muito ao trabalho desses inúmeros analistas.

Desenvolvimento. Trata-se, em geral, de planos direcionados a debelar crises econômico-financeiras ou direcionados à compatibilização dos interesses do poder público com os da iniciativa privada. Incluem-se neste rol: o PLANO DE RECUPERAÇÃO (1898-1902), do governo Campos Salles; o PLANO DE DEFESA E VALORIZAÇÃO DO CAFÉ (1902-6), do governo Rodrigues Alves; diversos planos de obras contra as secas no Nordeste, entre 1889 e 1930; e os planos-diagnósticos sobre a situação financeiro-orçamentária do país, elaborados por Montagu (1923) e Niemeyer (1931), a pedido do governo brasileiro³⁰. Há ainda menção de planejamento industrial já em 1920, com forte apoio do Governo sob a forma de proteção fiscal³¹.

Com efeito, a preocupação governamental para a elaboração de planos surge no começo da década de 30 como característica do início da intervenção do Estado na economia com dois objetivos básicos: promover a industrialização nacional, dando início ao modelo de substituição de importações; e, complementarmente, proteger a economia nacional do impacto da grande depressão.

Nesse período há menção apenas ao PLANO QUINQUENAL DE OBRAS E REAPARELHAMENTO DA DEFESA NACIONAL, em 1939, elaborado sob a orientação do recém-criado Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)³².

A criação do DASP foi a primeira tentativa de modernização da gestão pública no país, introduzindo práticas gerenciais já adotadas na gestão privada, sob a influência da administração científica de Taylor, mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. O Poder Exe-

³⁰ Tavares, José Nilo. Planejamento Governamental. in: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS e MEC/FAE. Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, FGV, 1986. pp. 899. Para um apanhado histórico, ver Souza, Antônio Ricardo de. "As trajetória do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública". In Revista do Setor Público, Ano 55, n. 4, Outubro-dezembro, 2004, pp. 5-29.

³¹ Carneiro, Otávio Dias. Past Trends in the Economic Evolution of Brazil, 1920-65. Harvard, University Center of International Affairs, 1966, mimeo. in: TARAPANOFF, Kira. Planejamento Governamental no Brasil. Revista de Informação Legislativa, a. 29, n. 114, Brasília, abr./jun., 1992.

³² Uma experiência que evidencia a articulação entre o Planejamento Governamental e a modernização administrativa (DASP). Sim esta é uma das hipóteses.

cutivo sofreu profundas reestruturações, aumentando significativamente sua capacidade de ação e decisão, embora de forma altamente concentrada e centralizada, bem como formando uma elite dirigente no serviço público. A ação administrativa do DASP introduziu três principais elementos modernizadores relativos ao funcionalismo público: ingresso mediante concurso, promoção conforme o mérito e ascensão mediante carreira.³³ Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado³⁴, "neste período, foi instituída a função orçamentária enquanto atividade formal e permanente, vinculada ao planejamento". Era um avanço diante do patrimonialismo, mas ainda não contra o corporativismo. Ao contrário, no Estado Novo, o corporativismo tomou corpo. Um segundo período da história do planejamento nacional inicia-se na década de 40, em que a industrialização brasileira estava em plena marcha, marcada por uma forte presença do Estado. O regime de Vargas completava uma década e mantinha acesa a determinação de tornar o Estado o grande indutor do desenvolvimento nacional. Em 1941, já funcionava a planta de produção de aço de Volta Redonda, empresa financiada pelo Estado. "Vargas pretendia investir em fábricas de aço, alumínio e cobre, incentivar a exportação de minérios, visando transformar o Brasil, de 'uma vasta comunidade agrária dispersa', em um país capaz de prover as suas necessidades básicas"³⁵. "A intensificação do relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos, a industrialização voltada para o mercado interno, as dificuldades para a exportação de bens de consumo e a importação de insumos básicos, e a inflação constituem elementos motivadores de uma racionalização planificada da produção nacional"³⁶. Nesse período seguem-se diversas iniciativas de planejamento nacional, instrumentos em favor do desenvolvimento, voltados à criação de infraestrutura econômica.

Inicialmente, proliferaram planos e projetos sob a forma de estudos, preferencialmente dedicados a diagnosticar o todo ou setores da economia nacional³⁷ em busca de opor-

³³ Para um aprofundamento, veja-se B. M. de Souza Wahrlich. *A Reforma Administrativa da Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

³⁴ Veja Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995, pp. 25.

³⁵ Furtado, Celso. Análise do "Modelo" Brasileiro. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972. in: Tarapanoff, Kira. *op. cit.* p. 550.

³⁶ Tavares, José Nilo. *op. cit.* p. 899.

³⁷ Observa-se que não havia nenhuma preocupação com o desenvolvimento regional.

tunidades de investimento ou possíveis impedimentos à execução de projetos propostos.

Destacam-se:

1. Missão (Edward) TAUB (1942) – enviada pelo governo dos Estados Unidos, que formulou um programa de investimentos de US\$ 4 bilhões para o horizonte de 10 anos.
2. Missão (Morris) COOKE (1942-3) – que fez diagnóstico da situação do país e reformulou o programa de investimentos elaborado pela Missão Taub, com recomendações para fomentar o desenvolvimento nas áreas de transporte, combustível, petróleo, energia, têxteis, minerais, derivados químicos, educação e desenvolvimento do Vale do São Francisco.
3. Relatório (Roberto) SIMONSEN (1944-5) – proposta visando à coordenação e ao controle da economia. O então líder empresarial prescreveu o planejamento como a melhor via para o desenvolvimento, dada a debilidade do setor privado nacional.
4. Missão (John) ABBINK (1948) – análise da economia e elaboração de 41 projetos de investimento em infraestrutura, notadamente com relação ao transporte ferroviário e marítimo e ao sistema energético.
5. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-53) – desenvolvimento de pesquisas analíticas acerca da estrutura da economia brasileira.

Por outro lado, esse período contabiliza dois planos setoriais, propriamente ditos, caracterizados por um conjunto harmônico de medidas ou proposições aplicadas num determinado período, cada qual em contextos e com características peculiares.

O Plano Quinquenal de Obras e Equipamento (1943) tinha como objetivo dotar o país de infraestrutura frente ao processo de industrialização. Não consistia em projetos de viabilidade, senão numa hierarquia de intenções, organizadas sob a orientação do DASP. Duraram dois anos, pois, em 1945, foi totalmente reformulado e, em seguida, com o fim da era Vargas, extinto. Como resultado prático destaca-se a usina Presidente Vargas da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

O PLANO SALTE (1949-53) consistia num programa de inversões planejadas e racionalização do processo orçamentário da ordem de Cr\$ 22 bilhões nas áreas da saúde, alimentação, transporte e energia. Tinha como finalidade disciplinar o desenvolvimento, tendo em

vista que a política do governo Dutra no pós-guerra havia rendido resultados econômicos desfavoráveis: crise no balanço de pagamentos e deficiências de infraestrutura em transporte e energia. Do ponto de vista de sua consistência interna, o plano "não continha uma estrutura ampla e abrangente, possibilitando a adaptação do todo às partes componentes, mas apenas uma meta geral de maior desenvolvimento econômico, com a finalidade de produzir melhor renda societária e maior padrão de vida"³⁸. Sua execução enfrentou impedimentos relativos à gestão financeira e orçamentária, tendo sido encerrado em 1954 sem que tivesse cumprido nenhum de seus objetivos.

Esse é um dos períodos de baixa da construção da ordem burocrática, marcado pela decadência do modelo daspeano. Primeiramente, por conta da transfiguração do DASP, que de instância modernizadora se convertera em monstro administrativo acima do estado, a serviço do regime do Estado Novo, como braço controlador e executor central.³⁹ Em segundo lugar, a dinâmica da política clientelista do período democrático a partir de 1945 fez ruir o sistema do mérito. Vargas ensaiou, em 1952, uma profunda reforma administrativa, o que não implicava o soerguimento do DASP, senão abarcava, em razoável amplitude, a organização macrogovernamental e algumas questões estruturais relativas ao funcionalismo. No entanto, a reforma, que chegou à condição de Projeto de Lei, jamais foi posta em prática, até porque o imobilismo decorrente do ocaso de Vargas o impediu de fazê-lo.⁴⁰ Isso reforça a hipótese do desacoplamento entre a dimensão do planejamento-desenvolvimento e a do planejamento-gestão governamental.

O aparato institucional para o planejamento nacional evoluiu nesse período. As missões TAUB e COOKE motivaram a fundação, em 1942, da Coordenação da Mobilização Econômica, órgão central da administração da economia incumbido de criar órgãos setoriais de planejamento, tal como o Setor de Produção Industrial, encarregado de gerir a planificação

³⁸ Daland, Robert. *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Lidador, 1969. in: Ramos, Naimar M. *Planejamento e Política Financeira de Governo*. Brasília, MF/ESAF, 1982. p.18.

³⁹ S. Schwartzman., "A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública". *O Estado e a Administração Pública*. FUNCEP. Brasília: FUNCEP, 1987.

⁴⁰ T. E. Skidmore, *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 81

industrial no país. Outra importante criação, dez anos mais tarde, por recomendação da missão ABBINK, foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que, concebido para ser a agência central de fomento do Estado, passaria a assumir um papel-chave na modernização nacional, avaliando projetos de investimento para os setores público e privado e desenvolvendo modelos e recursos humanos para o planejamento nacional.

No que se refere ao modelo teórico de planejamento subjacente a essas iniciativas, ambas as fases desse período enquadram-se no paradigma da identificação de pontos de estrangulamento, ou obstáculos estruturais à industrialização e à sugestão de investimento nos pontos identificados. São, sobretudo, subsídios para a orientação das decisões de políticas públicas setoriais.

Planejamento na década de 50 - A importância da CEPAL

Após a Segunda Guerra Mundial, na América Latina, fortaleceram-se movimentos da elite empresarial, dos meios acadêmicos e das lideranças políticas, exigindo a expansão industrial, principalmente na Argentina e no Brasil, onde essa expansão já havia começado nos anos 30. O economista argentino Raul Prebisch⁴¹ teve papel fundamental na nova orientação da política econômica na região. No seu clássico "Manifesto de Havana"⁴², Prebisch apresentou suas quatro teses, inovadoras à época e contrárias ao "consenso existente sobre o desenvolvimento da América Latina"⁴³, a saber: (1ª tese) as relações desiguais entre centro e periferia impunham a necessidade da industrialização; (2ª tese) o estruturalismo – centro-periferia –, para se contrapor aos dualismos, e os desafios ao desenvolvimento; (3ª tese) a questão da escassez de poupança, formação de capital e capitais externos para financiar a industrialização; e (4ª tese) o Estado industrializante (promotor da industrialização). Prebisch entendia que, segundo a divisão internacional do trabalho existente, estavam reservadas à região (i) a exportação de matérias-primas, a serem processadas

⁴¹ Ver Edgar J. Dosman, *The Life and Times of Raul Prebisch: 1901-1986*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2008.

⁴² O título do artigo é *Development of Latin American and Its principal Problems*, que se constituiu na fundamentação teórica do modelo de industrialização via substituição de importações. Edgar J. Dosman, *op.cit.*

⁴³ Jair do Amaral Filho, *Prebisch-Cepal: revisitando o "Manifesto de Havana"*, *Economia e Sociedade*, vol. 27, n. 1, Campinas, jan/abril de 2018.

nos países ocidentais, já desenvolvidos, e (ii) a importação dos produtos industrializados desses países. Essa divisão do trabalho foi levada a uma relação de troca desigual em desfavor da América Latina, que ele identificou como um processo de perda nas relações de troca, desequilibrando a balança comercial. Sua proposta era, então, fazer um esforço para promover a industrialização na América Latina, cuja estratégia viria por meio da substituição de importações, que deveria ser conduzida pelo governo segundo uma visão de longo prazo.

Em 1948, foi criada, no âmbito das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), para contribuir com o desenvolvimento econômico da região e, em 1949, após a Conferência de Havana, onde apresentou seu "Manifesto", Prebisch, foi escolhido para ser seu Secretário-Executivo Geral. Em Santiago do Chile⁴⁴, Prebisch reuniu jovens economistas e cientistas sociais de vários países da América Latina, todos com ideias estruturalistas, não necessariamente semelhantes, como Celso Furtado, Anibal Pinto, Oswaldo Sunkel, Victor Urquidí e Fernando Henrique Cardoso, entre outros, para contribuírem com o objetivo de promover a transformação na economia da América Latina.

Os principais legados de sua gestão na CEPAL foram (i) a consolidação da teoria estruturalista do desenvolvimento desigual, propondo a ação direta dos governos para promover a industrialização por meio de um processo de substituição das importações (ISI) e (ii) a concepção das principais políticas para implementar a teoria cepalina, estimulando, assim, os esforços de industrialização na região, exceto na Venezuela, que tinha como seu principal produto de exportação o petróleo, que gerava saldos crescentes na sua balança comercial. Nessa situação específica, os termos de troca eram favoráveis à Venezuela. Logo depois, (iii) a criação do ILPES, instituto para apoiar os países no planejamento, desenho e implementação de planos e de políticas públicas e na formação e treinamento de gestores públicos.

⁴⁴ Santiago do Chile foi escolhida para ser a sede da CEPAL

A origem soviética do planejamento governamental

Após a 1ª Guerra Mundial, a União Soviética desenvolveu a primeira experiência de planificação global da economia⁴⁵. Desde a guerra até 1920, a economia soviética estava devastada. A produção industrial havia caído 80%, a produção agrícola, 40%, a infraestrutura física e social havia sido destruída, e muitas empresas haviam sido fechadas. A pobreza rural era avassaladora. Nesse cenário, o governo soviético passou a construir um sistema de planificação centralizada e direcionada, como forma de gestão e de funcionamento da economia socialista, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico de longo prazo. Não havia liberdade de mercado; todas as decisões de investimentos, o que produzir, quantidade de produção e preços, eram definidos pelo governo central. A primeira experiência de planejamento governamental foi essencialmente centralizada e autoritária, realizada em um país socialista/comunista.

Em 1921, foi criado o primeiro órgão estatal de planejamento, o GOSPLAN⁴⁶. Pode-se dizer que o GOSPLAN inspirou a constituição dos órgãos públicos de planejamento nas economias de mercado do Ocidente, em particular na América Latina.

Em 1961, na CEPAL, foi criado o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) para apoiar os governos na região nas áreas de planejamento e gestão pública por meio de capacitação, assessoria e pesquisa. O ILPES teve importante papel no fortalecimento das instituições encarregadas da formulação, implantação, execução e monitoramento dos planos de desenvolvimento dos países latino-americanos, sempre com a visão predominante de estimular a industrialização em economia fechada⁴⁷.

⁴⁵ Irina Mikhailova, "Sistema planificado na União Soviética: lições históricas e visão atual". Anais do XL Encontro Nacional de Economia, ANPEC, 2014. <https://ideas.repec.org/p/anp/en2012/020.html>.

⁴⁶ GOSPLAN era o comitê de planejamento estratégico do Estado soviético.

⁴⁷ Vale registrar que a sede principal da CEPAL está situada na capital do Chile, Santiago, país que por sua

O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: AUGE E DECLÍNIO

Algumas ações já vinham em curso no Brasil, desde o Estado Novo, visando a estimular a industrialização no país, mas sem sistematização, como vimos acima. O diagnóstico para a ação governamental na economia é relativamente simples. Não havia poupança interna, tampouco capital privado para grandes investimentos. Não havia ainda instituições multilaterais de financiamento⁴⁸. Assim, os projetos de infraestrutura estratégicos para o desenvolvimento deveriam ser realizados com recursos públicos. As áreas de energia e transportes eram particularmente relevantes, estratégicas e, desta maneira, de interesse nacional. No caso de transportes, já haviam sido construídos vários ramais ferroviários, alguns deles privados, na sua maioria, para facilitar a exportação de produtos primários e transporte de passageiros. No caso da energia, a Petrobras foi o primeiro grande projeto nacional⁴⁹. A produção de energia hidroelétrica era incipiente e, parte dela, também de propriedade privada. Entre os setores prioritários, além da infraestrutura física, incluía-se a indústria de base, em especial a produção de bens de capital e bens intermediários. Não havia capital privado doméstico para investimentos. Então, somente o Estado teria condições econômicas e políticas para enfrentar esses desafios. Precisava da organização de um planejamento estatal para uma economia de mercado que estabelecesse os planos, programas e projetos prioritários, viabilizasse financiamento e organizasse a regulação do mercado.

Algumas iniciativas isoladas já haviam sido tomadas. Por exemplo, no governo federal, na área financeira, o Banco do Brasil já havia sido criado em 1808, e a Caixa Econômica Federal, em 1861. Em 1952, iniciou-se a criação de instituições que viriam a se constituir no Sistema Nacional de Fomento. Surgiram, nesse ano, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e o BNDE. Na década seguinte, foram criados os bancos estaduais de desenvolvimento e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEPE).

situação geográfica tem uma economia aberta.

⁴⁸ O Banco Mundial foi criado em 1944, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959.

⁴⁹ A Petrobras foi criada em 1953.

Na área produtiva, no setor de mineração e siderúrgica, já haviam sido instaladas a Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1943. Os governos Vargas já haviam iniciado, assim, a promoção do desenvolvimento por intermédio da industrialização, com a forte presença do Estado na regulação, financiamento e na produção de energia, exploração de minério e produção de aço. As empresas estatais criadas ao longo desses anos completaram o fortalecimento da presença direta do Estado nas áreas consideradas estratégicas para o processo de industrialização, como infraestrutura e produção de bens de capital.

Por fim, para atrair grandes investimentos privados externos no setor da indústria de transformação, seria necessário garantir reserva de mercado, com barreiras alfandegárias para proteger as empresas que decidissem se transferir para o Brasil. Ademais, incentivos fiscais e creditícios deveriam estar disponíveis para elas. Era essa a essência do processo de industrialização via substituição de importações; oferecer condições para que empresas internacionais decidissem se instalar no Brasil, criando mecanismos de *backward and forward linkages*. A participação do Estado se fazia por meio de investimento direto na área de infraestrutura física e de setores estratégicos, por meio de incentivos regulatórios, creditícios e tributários para o setor privado e de financiamento da expansão de empresas nacionais, com apoio do BNDE. Por outro lado, de oneração às importações.

O ciclo de industrialização via substituição de importações foi o mais próspero da história do crescimento econômico desde a depressão de 29.

O Plano de Metas de JK

***"Bossa nova mesmo é ser presidente
Dessa terra descoberta por Cabral
Para tanto basta ser tão simplesmente
Simpático, risonho, original"***
Juca Chaves

A primeira experiência abrangente e integrada de planejamento governamental, visando ao desenvolvimento do país, foi o Plano de Metas de JK. Esse plano foi inicialmente concebido como plataforma da campanha de JK na eleição de 1955, com duas importantes

marcas: *"50 anos em 5"* e *"Binômio energia e transportes"*. A meta de construir a capital do país – Brasília – na região do Centro-Oeste foi adicionada durante a campanha eleitoral.

JK chegou à presidência com a experiência das exitosas administrações da cidade de Belo Horizonte e do governo de Minas Gerais. No estado, concentrou sua gestão no desenvolvimento dos setores de infraestrutura: energia e transportes.

O Plano de Metas (1956-61), por encomenda do governo brasileiro, foi preparado por técnicos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), da Comissão Brasil-Estados Unidos e do BNDE. Abrangia recursos da ordem de 1/4 do PIB, alocados em 30 projetos nas áreas de energia (43,4%), transporte (29,6%), alimentação (3,2%), indústria de base (20,4%) e educação (3,4%), aos quais correspondiam a 30 metas quantitativas.

O Plano de Metas apoiava-se no paradigma dos pontos – ou polos – de germinação, um modelo que prescrevia o crescimento industrial regionalizado e foi tecnicamente superior aos anteriores, pois, além da existência de metas quantitativas, devotava razoável importância ao acompanhamento da execução das metas. Como consequência, o PIB cresceu 7%, contra 5% no quinquênio anterior, elevou a renda per capita em 3,9%, contra 2,1% no quinquênio anterior, e logrou executar 80% do inicialmente programado. Tornou-se a primeira experiência abrangente e integrada (porque fazia parte de um modelo gerencial de gestão governamental) de planejamento governamental para o desenvolvimento posta em prática no país, comprovando a eficácia do planejamento governamental.

A coordenação e o acompanhamento do Plano de Metas foram confiados à equipe técnica do Conselho de Desenvolvimento, primeira instituição no Brasil dedicada ao planejamento. A execução das metas relacionadas ao setor privado ficou a cargo de Grupos Executivos e, com o BNDE, as metas relacionadas ao setor público. No último ano de cobertura do plano, em 1961, foi criada a Comissão de Planejamento Nacional (COPLAN), com o propósito de absorver o Conselho de Desenvolvimento, fato que não ocorreu. Coexistiram os dois órgãos com funções paralelas, muito embora o decreto de criação da COPLAN dispusesse claramente sobre sua competência de coordenar o planejamento feito por diferentes entidades.

A governança do Plano de Metas foi consolidada, no âmbito do governo Federal, criando-se o Conselho de Desenvolvimento, constituído pelos ministros de Estado, Chefes do Gabinete Militar e Civil da Presidência da República, presidentes do Banco do Brasil e do Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para "estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do País, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico, elaborar planos e programas visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada; analisar relatórios e estatísticas sobre evolução dos vários setores da economia; estudar e preparar projetos de leis, decretos e atos administrativos, bem como manter-se informado da implementação das medidas aprovadas".

Adicionalmente, subordinados ao Conselho de Desenvolvimento, foram criados Grupos Executivos para diferentes setores da economia, com participação do setor privado, sob a presidência de um ministro de Estado. Vale mencionar o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), o mais importante por sua ativa participação no desenvolvimento da substituição de importações nesse setor. Assim, a articulação entre o setor público e o privado se fazia nos grupos executivos. Esse modelo é compatível com economia de mercado e com o regime democrático, e não se confunde com a essência do modelo soviético de planejamento.

Na perspectiva gerencial, a rapidez das transformações sociais impôs a adoção de soluções rápidas e ágeis (conselhos, grupos executivos, comissões, sociedades de economia mista), que, sob o argumento da temporariedade, tornaram-se estruturas paralelas aos órgãos já existentes⁵⁰. Por um lado, a administração pública já havia perdido rapidamente a capacidade operacional desenvolvida no período daspeano. Em que pesem as ações da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e da Comissão para a Simplificação Burocrática (COSB), ambas de 1956, voltadas à racionalização de métodos e pro-

⁵⁰ Ver Alberto Guerreiro-Ramos, "Breve Notícia Sobre a Evolução da administração Federal no Brasil", in *administração e Contexto Brasileiro*, FGV, 1983, Cláudio Gonçalves Couto, "Modernização in Estrutura e Organização do Poder Executivo - administração pública Brasileira, R. C. de Andrade & Luciana Jaccoud, (orgs.), (Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1993), v. 2 e *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956/1961)*, M. V. de Mesquita Benevides (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976).

cessos administrativos, havia um marcante hiato entre os propósitos do estado desenvolvimentista e sua condição operacional. Na realidade, a alternativa dos grupos de trabalho e outras estruturas paralelas supriram as deficiências da administração na formulação e implementação de projetos de desenvolvimento. ⁵¹

Esta é uma evidência marcante que corrobora a tese do acoplamento entre a dimensão do planejamento-desenvolvimento e a planejamento-gestão governamental.

O Plano de Metas foi a primeira experiência de planejamento governamental com visão de longo prazo, com o objetivo central de promover o crescimento econômico por meio da estratégia de industrialização via substituição de importações. O Plano estabeleceu as prioridades, a responsabilidade dos investimentos públicos, principalmente nas áreas de energia e transporte, e os incentivos para os investimentos privados. Conforme observou Carlos Lessa, "... constituiu a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização da história econômica do país. Esses objetivos iriam servir durante os próximos cinco anos de norte à política econômica" ⁵².

As metas estabelecidas foram 30 mais a construção de Brasília como a meta-síntese (meta 31). As 30 metas foram agrupadas em 5 eixos, a saber: Energia, Transportes, Alimentação, Indústrias de base, e Educação.

Na área de transportes, o governo JK deu prioridade maior ao desenvolvimento dos eixos rodoviários nacionais, em linha com o objetivo de internalizar a indústria automobilística. Era um grande sopro para a modernização do país e para a interiorização da ocupação econômica. Primeira experiência de compatibilização de desenvolvimento nacional e regional.

⁵¹ O. Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

⁵² Lessa, Carlos, *Quinze Anos de Política Econômica*. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 1981.

PLANEJAMENTO NOS ANOS 60 E 70

Plano Trienal governo João Goulart

***"A gente quer ter voz ativa
No nosso destino mandar
Mas eis que chega a roda viva
E carrega o destino prá lá..."***

Chico Buarque

Em 27.09.62, a COPLAN transformou-se em Ministério Extraordinário do Planejamento, cuja primeira incumbência foi a preparação do Plano Trienal, com a introdução de uma nova metodologia de planejamento: o planejamento global, ou seja, um órgão central elaborando o planejamento governamental para o desenvolvimento para todos os setores. O primeiro-ministro do Planejamento foi o economista e historiador Celso Furtado.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-5) foi uma tentativa de continuidade do Plano de Metas, conciliando objetivos econômicos e sociais, no rápido e instável governo Goulart, em período político bastante conturbado no Brasil e na América Latina, em meio à Guerra Fria. O momento político⁵³ e econômico desse período era, portanto, tumultuado, marcado por disputas internas no sistema de governo e pelo agravamento da crise econômica: inflação crescente, déficits no balanço de pagamentos, lacuna entre receitas e gastos públicos e política cambial ineficaz. "O declínio começou em 1962, e a taxa de crescimento no período 1962-67 não chegou a 3,7%. A produção industrial, setor líder no período de substituição de importações nos anos 50, e que cresceu a taxas anuais médias de 10% entre 1950 e 1962, caiu para uma taxa anual de apenas 3,2% no período 1962-1967"⁵⁴.

Na economia, o governo conseguiu aprovar a Lei de Remessas de Lucros (Lei 4.131/1962), que limitava a remessa de lucros para o exterior. Posteriormente, o presidente propôs um

⁵³ O Governo Goulart foi constituído, primeiro, em regime parlamentarista e, depois, presidencialista.

⁵⁴ Baer, Werner. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1985. in: Ramos, Naimar M., op. cit., p. 24.

programa de Reformas de Base, visando a mudanças estruturais como reforma agrária⁵⁵, bancária, urbana, educacional e eleitoral. A falta de base política e a instabilidade institucional não permitiram a execução desse ousado programa.

Quanto à questão gerencial, as condições para formulação e implementação de planos haviam se degradado. Desde a debacle do modelo daspiano, à exceção da "administração paralela", que tornou possível o Plano de Metas, as condições operacionais da burocracia pública eram declinantes. O projeto de reforma administrativa desenhado por Vargas em seu mandato democrático não teve acolhida parlamentar. Movimentos de ajustes nas proposições legais seguiram-se nos governos JK e Café Filho, sem sucesso. Em 1962, valendo-se do legado desta tramitação e das contribuições da CEPA e COSB, a Comissão Amaral Peixoto publicou um relatório que continha um esboço inovador de reforma administrativa. Não obstante o próprio Amaral Peixoto ter sido em 1963 ministro extraordinário para assuntos da reforma administrativa, a proposta de reforma administrativa que havia plasmado em 1962 só seria adotada em 1967 por meio do Decreto-Lei 200⁵⁶, já no regime militar.

O Plano Trienal tinha como objetivo o crescimento do PIB, a redução da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, uma melhor distribuição de renda e a diminuição das disparidades regionais. Contudo, tratava-se de um plano de levantamentos e diagnósticos, elencando diretrizes políticas genéricas baseadas em propostas de reformas de bases específicas na administração pública, nos sistemas bancário e tributário e no desenvolvimento agrário e urbano. Ademais, apresentava metas em áreas correlatas às compreendidas pelo Plano de Metas. Seu maior mérito foi hierarquizar problemas. Sem suporte político necessário. Em meio a profundas crises, econômica e política, e recebendo os impactos da Guerra Fria, o Plano Trienal estendeu-se apenas por cinco meses de fragmentada aplicação.

⁵⁵ Essa reforma foi retomada, em outras bases, no governo Castelo Branco.

⁵⁶ Veja-se Wahrlich. B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira – passado e presente. Revista de Administração Pública abr/jun 1974.

Planejamento no Regime Militar (1964-1980)

***"E você que inventou esse estado
E inventou de inventar
Toda a escuridão
Você que inventou o pecado
Esqueceu-se de inventar
O perdão"***
Chico Buarque

Inicia-se com a deposição do presidente Goulart o período do regime militar em 1964. As linhas básicas do planejamento governamental foram mantidas, porém seu conteúdo foi consideravelmente alterado com dois propósitos concorrentes. Em primeiro lugar, como uma resposta pragmática à crise. Em segundo lugar, inaugurava uma proposta de desenvolvimento, onde o Estado seria o agente indutor no fortalecimento de um modelo de desenvolvimento, apoiado no capitalismo internacional, considerando a posição política assumida pelo Brasil no contexto da Guerra Fria. Esse período compreende quatro planos: o Programa de Ação Econômica de Governo (PAEG), o Plano Decenal e o Programa Estratégico de Desenvolvimento como conteúdo principal de um Plano Trienal de Governo para o período 1968-70, e as Metas e Bases para Ação de Governo. Esses planos tinham em comum o propósito de disseminar dentre a iniciativa privada a racionalidade da política econômica e a consciência dos objetivos nacionais a serem alcançados, a partir de agora, sob a égide do binômio segurança e desenvolvimento. A propósito, a Doutrina Política da Escola Superior de Guerra (ESG) tornar-se-ia o pano de fundo metodológico para o planejamento governamental para o desenvolvimento, vinculando a Política Nacional como somatório das aspirações nacionais à ação governamental num processo de estabelecimento de Objetivos Nacionais Permanentes e Objetivos Nacionais Transitórios⁵⁷, a partir do governo Costa e Silva.

Por fim, os planos seguem uma estrutura comum, com a apresentação dos objetivos, estratégias e metas. Os planos são instrumentos importantes para o entendimento da socie-

⁵⁷ Esta é a principal mudança do ponto de vista conceitual entre as experiências de planejamento governamental anteriores e posteriores à ruptura institucional de 1964.

dade e sua adesão à execução, a mobilização do capital privado e para a organização da aplicação dos recursos públicos, dispostos nos Orçamentos da União.

O êxito do planejamento governamental para o desenvolvimento depende (i) da sua adequada formulação com base em diagnóstico correto com o estabelecimento preciso de seus objetivos; das estratégias bem delineadas, com foco o mais preciso possível e com metas, arrojadas, mas factíveis; da coerência e disciplina na sua execução; da identificação e garantia das fontes de financiamento; e da avaliação dos retornos privados e sociais.

Os resultados da alocação dos recursos públicos serão tão mais eficazes quanto maior for a certeza de que os retornos sociais superem os retornos privados, pois o objetivo final do planejamento na gestão pública é promover o bem-estar de toda a população. De fato, há de se avaliar o resultado da análise social dos custos e benefícios de um projeto público, que difere da análise custo-benefício de um projeto privado, que leva em consideração apenas a lucratividade. Nos projetos públicos há uma gama maior de retornos, não expressos monetariamente, por exemplo, os retornos sociais.

Do ponto de vista da dimensão gerencial do planejamento, as reformas iniciadas em 1967 com o Decreto-Lei nº 200 e, posteriormente, o programa nacional de desburocratização, visavam a operacionalizar o modelo de *administração para o desenvolvimento*⁵⁸. O DL 200 apoiava-se em uma lógica de fortalecimento do Estado por meio da administração indireta – que não seria nem uma administração paralela tal como se viu no governo JK, nem uma burocracia ortodoxa como se viu no DASP. Promoveu a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, na busca de maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional, e estabeleceu uma estrutura gerencial verticalizada para tornar os fluxos dos processos mais ágeis e eficientes. Tratava-se de uma lógica de diversidade institucional e descentralização administrativa como requisitos para o ganho de flexibilidade. O crescimento da administração indire-

⁵⁸ Ver C. O. Bertero, *O Estado Brasileiro e a Evolução da administração pública: Esboço Histórico* (Brasília: FUNCEP, mimeo) e Adolfo Antônio Fetter Jr., “*administração para o Desenvolvimento e Desenvolvimento Administrativo*” in *Modernização Administrativa, Coletânea de Monografias-IPEA* (Brasília: IPEA, 1978), pp. 301-42.

ta visava a compensar o emperramento usual da administração direta, fomentando-se a criação de entidades descentralizadas para atuar, não apenas em segmentos produtivos, mas também em funções típicas de governo. Por um lado, imprimiu grande dinâmica e eficácia à ação governamental, padronizou a estrutura da administração pública e formou nichos de excelência organizacional.⁵⁹ "A reforma operada pelo Decreto-Lei 200 constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil."⁶⁰

Já o Programa Nacional de Desburocratização visava a corrigir excessos processuais nas rotinas e exigências documentais, principalmente para o atendimento ao público.⁶¹

A reforma de 1967 teve dois momentos complementares. Primeiramente, promoveu uma operação de desemperramento, que consistia nos esforços de descentralização de encargos, racionalização de rotinas, treinamento de agentes da reforma e adaptação de estruturas regimentais aos preceitos do Decreto-Lei nº 200. Numa segunda fase, entre 1970 e 1973, a ação modernizadora da reforma concentrar-se-ia nos programas de governo, buscando-se a integração sistêmica do planejamento com orçamento e modernização administrativa⁶².

A institucionalização do planejamento governamental durante o regime militar visava não apenas a operacionalizar os objetivos desenvolvimentistas do regime, mas também a desenvolver instrumentos de superação de crise – caráter este no qual o planejam-

⁵⁹ R. Daland, *Burocracia no Brasil: Atitudes de Executivos Cíveis de Alto Nível em Relação à Mudanças* (Syracuse: Syracuse University, mimeo., 1971), sustenta que o diferencial de eficácia dos governos militares em relação aos anteriores está no fato de que havia uma maior quantidade de funcionários de alto escalão com formação e experiência militares, o que contribuiu para o aumento do controle dos níveis burocráticos mais elevados sobre a administração.

⁶⁰ Vide Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995, pp.26.

⁶¹ Ver B. M. de Souza Wahrlich, "Desburocratização e Desestatização: Novas Considerações sobre as Prioridades Brasileiras de Reforma Administrativa na Década de 80" (Revista de administração pública: 18(4):72-87, out./dez. de 1984).

⁶² Ver N. M. Ramos, "Modernização Administrativa e Estratégias de Mudança: Algumas Reflexões sobre o Caso Brasileiro" (Revista de administração pública: 15(ed. extra):168-90, 1981), pp. 172-4.

to governamental se centraria posteriormente. O fundamental é que o planejamento governamental característico desse período tinha em comum o propósito de disseminar dentre a iniciativa privada a racionalidade da política econômica e a consciência dos objetivos nacionais a serem alcançados sob a égide do binômio segurança e desenvolvimento. A formulação de planos de desenvolvimento a partir do núcleo tecnocrático dos governos e a adoção do modelo de planejamento integrado, baseado na existência de um órgão central de planejamento com poderes para coordenar e integrar projetos de órgãos setoriais e de apoio ao planejamento formando um SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO, sagrou o planejamento como elemento teleológico de um modelo de gestão governamental para resultados.

Essas iniciativas constituem evidências de acoplamento entre uma estratégia de desenvolvimento e o modelo de gestão governamental. Essas iniciativas renderam, posteriormente, alguns efeitos colaterais que foram decisivos na promoção do desacoplamento no período seguinte.

Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)

O Governo Castelo Branco teve como seu primeiro ministro do Planejamento e Coordenação Econômica o economista Roberto Campos, que foi responsável pela elaboração e implementação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964-1966, que, por seu lado, tinha cinco objetivos básicos: (i) acelerar o ritmo de desenvolvimento do país, interrompido no biênio 1962/1963; (ii) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966; (iii) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida; (iv) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão de obra que continuamente afluía ao mercado de trabalho; e (v) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar. Vejam que o PAEG combina objetivos de longo prazo (crescimento econômico) com políticas de ajuste macroeconômico, no curto prazo (conter progressivamente o processo inflacionário e a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos).

Os instrumentos de ação do PAEG se concentravam em três grupos, a saber:

Política Financeira: redução do déficit orçamentário; política tributária; política monetária; política bancária; e investimentos públicos.

Política Econômica Internacional: política cambial e de comércio exterior; consolidação da dívida externa e estímulo ao ingresso de capital estrangeiro.

Política de Produtividade Social: política salarial; política agrária; política habitacional e política educacional.

Na apresentação do PAEG, nos ensinou o ministro Roberto Campos que "Há dois modos bem distintos de encarar o processo de desenvolvimento econômico". O primeiro vê tudo em termos de intensificação do ritmo de formação física de capital, envolvendo assim certo grau de ilusão mecanicista. O segundo encara o desenvolvimento como um processo através do qual os agentes econômicos, consumidores e empresas, adequadamente motivados, aprendem a mobilizar de forma eficiente os recursos materiais e humanos, para realizar o potencial máximo de crescimento do produto real da comunidade.

A segunda conceituação leva ao aparente truismo de que uma condição necessária, se não suficiente, para desenvolver-se é querer desenvolver-se⁶³; ou seja, adotar a motivação e a linha de ação que levam ao desenvolvimento.

E o ministro concluiu sua apresentação no texto do PAEG: "Estamos convencidos de que o cronista do atual momento brasileiro poderá, no futuro, caracterizá-lo como um plano de governo, no Brasil, que não foi apenas um plano. Se assim for, teremos encontrado uma fórmula bem-sucedida de planejamento democrático: rigor científico, bom senso e participação da comunidade".

O PAEG teve fundamental importância para preparar o país para a retomada do crescimento com base na industrialização via substituição de importações. Por um lado, fazendo

⁶³ A Iniciativa Imagine Brasil, da FDC, 65 anos depois, recuperou a observação do Ministro Roberto Campos na apresentação do PAEG, ao formular o modelo Aspirações/Performance para identificar os gatilhos para promover as mudanças necessárias para o Brasil buscar seu desenvolvimento sustentável e inclusivo.

ajuste macroeconômico com redução gradual da inflação e, de outro lado, promovendo amplo programa de reformas, entre as quais se destacam a tributária, a criação do FGTS e da política habitacional (BNH), a reestruturação do sistema financeiro brasileiro por meio da reforma bancária, a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional (CNM), disciplina do mercado de capitais, Estatuto da Terra e, na área de planejamento, a criação do Conselho Consultivo do Planejamento, constituído de representantes das classes produtoras e dos trabalhadores, assim como de instituições do planejamento estadual, e a introdução do Orçamento-Programa no Governo Federal, com a finalidade de fornecer ao Poder Executivo um instrumento que permita a avaliação qualitativa dos recursos distribuídos, e de transformar o Orçamento em um documento que represente a parte do Programa de Ação sob a responsabilidade do governo.

No final do governo Castello Branco, foi elaborado o Plano Decenal (1967-76) com o propósito de integrar programas setoriais e regionais de desenvolvimento em um plano de longo prazo. Esse plano consistiu mais de diagnósticos, estudos setoriais e recomendações gerais. O plano foi sumariamente rejeitado pelo governo Costa e Silva, que propôs um Plano Trienal de Governo (1968-70), do qual se destaca o Programa Estratégico de Desenvolvimento. Todavia, a contribuição marcante do Plano Decenal foi metodológica: inaugura a adoção do modelo de planejamento integrado, ou seja, a existência de um órgão central de planejamento com poderes para coordenar e integrar projetos de órgãos setoriais e de apoio ao planejamento.

O ano de 1968 foi de grandes manifestações mundo afora; de costumes, como as revoltas de maio, na França, e o lançamento do espetáculo *Hair*, nos Estados Unidos; de caráter político e social como os protestos contra a guerra no Vietnã e o assassinato de Martin Luther King, nos Estados Unidos, e a Primavera de Praga, na República Tcheca; e contra a discriminação racial, como os protestos dos atletas negros americanos nas Olimpíadas, no México.

No Brasil, os conflitos contra o regime militar se intensificaram. Foram marcos desse ano, o assassinato do estudante Edson Luís e a passeata dos 100 mil no Rio de Janeiro, a prisão dos estudantes que participavam do Congresso da UNE, em Ibiúna (SP), a greve de

trabalhadores em Contagem e, por fim, o fechamento/recrudescimento do regime militar com a edição do Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro desse ano, que suspendeu os direitos políticos de todos os cidadãos e cassou mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, jogando o país em um estado de exceção.

As consequências da radicalização política para o Planejamento Governamental foram profundas, pois, com o AI-5, fechou as portas para a visão de um planejamento mais democrático, como foi proposto por Roberto Campos. O Decreto 55.722/65, que instituiu o Conselho Consultivo do Planejamento, foi revogado e o Orçamento-Programa, abandonado.

Vieram, então, na sequência, os três Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) elaborados, estes sim, sob a doutrina de Desenvolvimento e Segurança que, em síntese, estabelece que o objetivo nacional permanente, geral, é o bem comum, composto por dois valores: a segurança e o desenvolvimento, interdependentes; e, assim, os fins do Estado são a Segurança, visando a criar e a manter a ordem política, econômica e social; e o Desenvolvimento, visando a promover o Bem Comum⁶⁴.

Torna-se oportuno registrar que esse é o período crítico da Guerra Fria cujos impactos sobre a América Latina, em geral, e o Brasil, em particular, afetaram as relações políticas e econômicas externas e internas. Foram tempos políticos sombrios.

Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) – Governo Médici – 1970-74

Um novo ciclo de planejamento governamental de Desenvolvimento começa com a edição das Metas e Bases para Ação do Governo (1970-1), em outubro de 1969, pelo governo Médici, já sob a vigência do Ato Institucional nº 5. Tratava-se de "um documento de sentido eminentemente prático e mais voltado para a execução", que enfatizava integração regional, através do Programa de Integração Nacional (PIN); integração social, por meio do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Redistribuição de Terra (Proterra); e

⁶⁴ http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300650153_ARQUIVO_textoanpuh2011ngg.pdf.

incentivos à indústria agrícola no Norte e Nordeste. Em 1973, foi criada a Embrapa⁶⁵, uma empresa vinculada ao Ministério da Agricultura para desenvolver a base tecnológica de um modelo de agricultura e pecuária genuinamente tropical e que teve papel fundamental para o desenvolvimento da produção agropecuária, por via do aumento da produtividade, nas décadas seguintes.

Suas quatro áreas prioritárias foram descritas de forma evocatória: "revolução na educação e aceleração do programa de saúde pública; revolução na agricultura e no suprimento do mercado; aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico; e fortalecimento do poder competitivo da indústria nacional"⁶⁶. O ponto mais importante desse plano é que suas metas sociais e econômicas deveriam ser seguidas pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), instituído pelos Atos Complementares n° 43 e n° 46, em 1969, estabelecendo uma rotina segundo a qual os planos nacionais (PNDs) deveriam ser preparados no primeiro ano de mandato dos novos governos, que deveriam implementar o último ano do plano dos governos anteriores.

Já com a economia em expansão, e em plena ditadura militar, o governo Médici lançou o I PND⁶⁷ cujos três objetivos do desenvolvimento nacional eram:

1. Colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas.
2. Duplicar, até 1980, a renda per capita do Brasil (em comparação com 1969), devendo verificar, para isso, crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) equivalente aos dos últimos três anos.
3. Elevar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do PIB entre 8 e 10%, mediante: (i) aumento da taxa de expansão do emprego até 3,2%, em 1974, com uma taxa média de 3,1%, no período 1970/1974; (ii) redução da taxa de inflação permitindo alcançar-se relativa estabilidade de preços, ou seja, taxa de inflação da ordem de 10% ao ano, até o final do mandato do governo; e (iii) política econômica

⁶⁵ Lei 5.851/1973.

⁶⁶ TARAPANOFF, Kira. op. cit., p. 555

⁶⁷ O 1º PND foi criado pela Lei 5.727, de 4/11/1971, que estabeleceu as diretrizes e prioridades para o período de 1972 a 1974.

internacional que acelere o desenvolvimento do País, sem prejuízo do controle progressivo da inflação⁶⁸.

A estratégia do desenvolvimento estava baseada no aumento do poder de competição por meio de (i) criação de um modelo brasileiro de capitalismo industrial que institucionalizasse o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais, destinados a criar a grande empresa nacional, ou a levar a empresa brasileira a participar em empreendimentos de grande dimensão em setores de alta prioridade; (ii) desenvolvimento do núcleo de expansão básica, pelo qual o governo, a preços que se aproximem dos de competição internacional, assegure o suprimento dos insumos essenciais, tais como: energia elétrica, petróleo (derivados), transportes, comunicações, siderurgia e matérias-primas industriais básicas; (iii) política de capitalização capaz de desenvolver o sistema financeiro e mercado de capitais que desempenhem papel mais destacado na formação do capital real das empresas e na melhoria de sua estrutura financeira⁶⁹.

O I PND enfatizava a responsabilidade do Setor Público pela oferta de energia, transportes e comunicação e, principalmente, das empresas governamentais, apoiadas em fundos vinculados.

Adiciona-se ainda uma estratégia de integração nacional, que tem grande importância no plano de expansão da malha de transportes no país. Por exemplo, estão no I PND a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. No setor ferroviário, em 1972, foi criada a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S/A. Vale observar que, comparativamente ao Plano de Metas, na área de infraestrutura, o I PND acrescenta o setor de comunicações e ressalta a importância do desenvolvimento científico e tecnológico.

⁶⁸ Ver o texto do I PND, anexo à Lei 5.727, de 4/11/1971.

⁶⁹ Ver o texto do 1º PND, anexo à Lei 5.727, de 4/11/1971.

Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) – Governo Geisel – 1975-1979

No governo Geisel, que seguiu ao governo Médici, foi elaborado o II PND⁷⁰, para vigência de 1975 a 1979. O II PND (1975-9) foi elaborado pela recém-criada Secretaria de Planejamento da Presidência da República, originariamente Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, no primeiro ano do governo Geisel, sob o impacto dos efeitos da crise do petróleo e do aumento das taxas de juros internacionais sobre a economia nacional. Ficou famosa a frase de Geisel “O Brasil é uma ilha de prosperidade”.

O presidente Geisel também acenou com uma “abertura lenta e gradual” no plano político.

Esse novo plano tem a mesma concepção e estrutura do anterior, embora com foco maior no incentivo à geração de energia e à produção de insumos básicos, como petróleo, aço e alumínio, entre outros, e à produção de bens de capitais, para uma economia que já operava no limite de sua capacidade. Também, no âmbito internacional, já era evidente a crise de escassez de oferta de petróleo e seus derivados. Portanto, na apresentação do II PND ao Congresso Nacional, o presidente Geisel voltou a reafirmar que a prioridade do Plano é manter uma política realista de industrialização via substituição de importações, apontando, mais especificamente, “nos setores de bens de capitais, energéticos e fertilizantes”⁷¹.

Afirma o II PND que o objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas diferentes dimensões e aspirações. Em consonância com o binômio Desenvolvimento e Segurança, a revolução objetivava construir, no Brasil, uma sociedade desenvolvida, moderna, progressista e humana⁷².

As estratégias do plano consideram o fortalecimento da indústria nacional, o desenvolvimento social, a integração nacional e o ajustamento às novas realidades mundiais. No

⁷⁰ Ver Lei 6.151, de 4/12/1974.

⁷¹ Brasil, II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília: República Federativa do Brasil, 1974.

⁷² Ver Brasil, *op. cit.*

caso da economia, a meta de crescimento procurava consolidar um “modelo brasileiro de capitalismo industrial”. O objetivo central desse modelo foi (i), de um lado, viabilizar o desenvolvimento da indústria, por meio do setor privado, e, (ii) de outro lado, assegurar à empresa nacional papel importante na estrutura industrial moderna e poderosa”⁷³.

No caso da agropecuária, a estratégia foi efetivar a vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados. Estratégia compatível com o objetivo geral de promover o desenvolvimento, sem deixar de considerar as vantagens comparativas do Brasil no âmbito econômico internacional. No contexto da crise do petróleo, foi criado o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), iniciativa que contou com a participação das montadoras de automóveis e de especialistas acadêmicos. Este programa resultou-se fundamental tanto no período da crise do petróleo nos anos seguintes, como, nos tempos atuais, com o aprofundamento da necessidade da substituição das fontes não renováveis para fontes renováveis de energia.

Um aspecto relevante do II PND refere-se às relações entre economia de mercado e a atuação do governo. Afirma o plano que “o modelo econômico de mercado, para ter viabilidade no longo prazo, pressupõe uma nítida delimitação das funções e da dimensão do setor público, para evitar o avanço da estatização. Afirma mais: “quanto mais atuante for o Governo, mais importante é que esteja claro o que pretende fazer e até onde pretende ir, a fim de que haja estabilidade e eficiência do sistema”⁷⁴.

Então, define o escopo do campo de atuação direta do governo, a saber: (i) ser responsável pela estratégia e pelas funções públicas propriamente ditas (segurança, justiça, etc.); (ii) ser responsável pelos setores de infraestrutura econômica, normalmente por meio de empresas governamentais, em energia, transportes e comunicações, operando articuladamente com os Estados e municípios; (iii) ser responsável pelas áreas de desenvolvimento social, frequentemente em ação conjugada com a iniciativa privada, em educação, saúde e Previdência Social.

⁷³ Ver, Brasil, *op.it.*

⁷⁴ Ver, Brasil, *op. cit.*

Por outro lado, segundo o II PND, são áreas de atuação próprias do setor privado os setores produtivos, tais como as indústrias de transformação, construção, agropecuária, comércio, seguros e sistema financeiro (ressalvadas a função pioneira e de estímulo atribuída aos bancos oficiais).

Vale ressaltar, que, segundo o II PND, o governo "concede" o desenvolvimento desses setores à iniciativa privada e procura provê-la garantindo condições para um desempenho satisfatório, por meio de incentivos fiscais, financeiros, política de preços e outros estímulos. É o governo quem organiza o mercado e "concede" à iniciativa privada a operação da atividade industrial.

Em relação aos planos anteriores, o II PND evoluiu ao focar seu objetivo no desenvolvimento humano. Ademais, já demonstra consciência da questão ambiental⁷⁵ e da aceleração da urbanização, com suas consequências sobre mobilidade, poluição e pobreza. Foram, também, fortalecidas as instituições da administração indireta, como empresas estatais. Foi nesse período que houve a maior expansão de empresas estatais de todos os tempos.

Os dois planos dos governos militares têm em comum com o Plano de Metas a mesma concepção estratégica para o crescimento econômico brasileiro, que é a visão estruturalista da necessidade da industrialização via substituição de importações. Também, atribuem ao Estado a responsabilidade para a oferta de infraestrutura física, energia e transportes, adicionando, porém, as comunicações. Diferem, profundamente, do Plano de Metas nos seus fundamentos ideológicos. Os PNDs estão circunscritos ao âmbito da doutrina Desenvolvimento e Segurança, enquanto o Plano de Metas foi elaborado e executado no contexto democrático.

⁷⁵ A criação do programa do álcool, embora seu objetivo fosse uma alternativa à escassez da oferta de petróleo, foi um passo inicial à economia de baixo carbono, hoje no centro das prioridades na articulação do crescimento econômico com sustentabilidade.

Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) - Governo Figueiredo 1980-85

O III PND (1980-5)⁷⁶ compreende período marcado pelo aprofundamento da crise econômica, culminando no final da longa expansão da economia brasileira e o início do prolongado período de baixo e volátil crescimento até os dias atuais. As causas imediatas da crise econômica foram: choque do petróleo, elevação dos juros internacionais, crise de liquidez internacional, crise no balanço de pagamentos e fim da disponibilidade de financiamento para o desenvolvimento. Tudo isso resultou em recessão, desemprego, crescentes demandas por gastos sociais e alta inflação⁷⁷.

O país já vivia o período de distensão política, a caminho para a abertura democrática. Delfin Neto era o Ministro do Planejamento, responsável pela formulação e execução do III PND, cujo objetivo-síntese era a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível. E, para tanto, tinha sete objetivos nacionais, a saber: (1) Acelerado crescimento da renda e do emprego; (2) Melhoria da distribuição da renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; (iii) Redução das disparidades regionais; (iv) Contenção da inflação; (v) Equilíbrio do balanço de pagamentos e controle do endividamento externo; (vi) Desenvolvimento do setor energético; e (vii) Aperfeiçoamento das instituições políticas⁷⁸.

O governo Figueiredo, no seu início, delineou os princípios de um programa de governo que inspirariam o III PND e dentre os quais se destacam: a) continuidade administrativa; b) unidade e conciliação; c) combate gradual à inflação com redução dos gastos públicos; d) equilíbrio do balanço de pagamentos; e) congelamento da dívida externa; f) tributação progressiva das altas rendas; g) estímulo à poupança interna; h) privatização da economia; i) descentralização administrativa; e j) desburocratização do serviço público. Entretanto, o

⁷⁶ Aprovado pela Resolução 01, de 1980 do Senado Federal.

⁷⁷ Já foi mencionado anteriormente que se inicia aqui a Neoliberal Order no âmbito dos países ocidentais.

⁷⁸ Ver o III PND, anexo à Resolução 01, de 1980 do Senado Federal.

auge dos efeitos da crise do petróleo fez com que o III PND priorizasse a implementação de metas nas áreas de energia, agricultura e exportações, sem prejuízo daquelas decorrentes do programa de ajuste firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI). O III PND adquiriu, na história do planejamento governamental brasileiro, a fama de não ter passado de uma simples carta de intenções, desprovida de conteúdo prático.

O III PND foi desprezado. Nas altas instâncias decisórias de governo, predominava a crença de que a administração da crise impunha decisões rápidas e ágeis, com a preocupação do dia a dia, onde o monitoramento de projetos em andamento era prejudicial. De fato, a crise do endividamento externo exigiu atenção aos esforços para o equilíbrio do Balanço de Pagamento sobre qualquer outra atividade do governo na área econômica. Essa atitude contribuiu para desacreditar o planejamento governamental como instrumento de desenvolvimento, senão de superação de crises. Um elemento essencial de um plano de desenvolvimento é o financiamento. Nesse tempo, totalmente ausente. Não havia fonte de financiamento orçamentário, tampouco acesso a empréstimos internacionais. A partir de então, a política macroeconômica passou a ter predominância sobre os planos de longo prazo, e o Brasil iniciou período de acordos de ajuste orientados pelo FMI e firmados por meio de cartas de intenções.

Nesse momento, já são evidentes efeitos colaterais que representam o esgotamento do modelo da administração para o desenvolvimento e culmina com um desacoplamento do planejamento-desenvolvimento (em baixa) com o planejamento-gestão governamental (em baixa). Curtoprazismo, problemas de agencia, tecnocracia, burocratização e engolfamento de estruturas indiretas, falência da supervisão ministerial e rigidez são algumas das disfunções⁷⁹, além do fracasso do programa de desburocratização.

⁷⁹ Veja-se S. A. de Souza, *"Tecnoburocratismo e Modernização Administrativa: um Exercício Interpretativo"* (Revista de administração pública: 13(2):37-48, abr./jun. 1979); L. C. Bresser Pereira, *Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de produção* (São Paulo: Estudos CEBRAP nº 20, abr./mai./jun. de 1977); C. E. Martins, *Tecnocracia e Capitalismo. A Política dos Técnicos no Brasil* (São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1974); D. Collier, org., *O Novo Autoritarismo na América Latina* - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982; O. B. Lima Jr. & S. H. Abranches, *"As Origens da Crise. Estado Autoritário e Planejamento no Brasil"* (Rio de Janeiro: Vértice-IUPERJ, 1987); L. Martins, *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

O Plano de Metas, o PAEG e os três PNDs consideravam a necessidade da articulação entre mercado e governo e pressupunham a ação coordenadora, regulatória e de investimentos do Estado, indutor do processo de desenvolvimento. Todavia, o Plano de Metas teve mecanismos decisórios mais democráticos do que os PNDs⁸⁰, cuja natureza das decisões fora autoritária e centralizada. Como mencionado anteriormente, no II PND, o governo “concedia” à iniciativa privada.

Enquanto o binômio estratégico do Plano de Metas era objetivo e voltado para a expansão da infraestrutura, energia e transporte, nos planos dos governos militares o objetivo tinha cunho ideológico desenvolvimento e segurança. Vale dizer, o Plano Nacional de Desenvolvimento estava alinhado à estratégia de Segurança Nacional. Os três PNDs tiveram forte conteúdo nacionalista com grande presença do Estado nas atividades econômicas. Mais acentuadamente, no II PND, foram fortalecidos os planos setoriais, principalmente em setores sob a responsabilidade do governo, como energia, transporte, urbanização, comunicações, etc. Nas atividades industriais, enquanto no Plano de Metas o papel de coordenação cabia aos grupos executivos, com presença dos representantes do setor privado, nos PNDs, a direção do Estado estava mais evidente.

ORDEM DA GLOBALIZAÇÃO – 1980 A 2020

***“ Eu organizo o movimento
Eu oriento o Carnaval
Eu inauguro o monumento
No Planalto Central do país”.***
Caetano Veloso

Os anos 80 começam com a economia em recessão. Na década, houve queda acumulada de 3,9% do PIB per capita. Primeira vez no século XX que há um retrocesso na evolução da renda per capita. A inflação disparou bem como a dívida externa. O III PND foi abandonado, e a política econômica concentrou-se nas tentativas de ajustes macroeconômicos, sem sucesso.

⁸⁰ O PAEG tinha uma concepção de maior participação da sociedade (empregadores e trabalhadores), mas ainda restrita. Todavia, não chegou a colocá-la em prática.

A evolução da renda média (PIB per capita) entre 1980 e 2020 foi de -0,4%, nos anos 80, 1,0%, nos anos 90, 2,4% na década de 10, e -0,6% na década de 20 deste século⁸¹, respectivamente. Com duas décadas de quedas da renda per capita e outras duas de crescimento muito inferior ao ocorrido no período 1950-1980, consideramos essa era como de baixo crescimento, em oposição ao período 1950-1980, que foi uma era de alto crescimento.

Essa deterioração do quadro econômico não aconteceu apenas no Brasil, mas em todas as economias em desenvolvimento, que tiveram desequilíbrios em seus balanços de pagamentos, que foi o caso da região latino-americana.

No plano global, foi o início de uma nova ordem político-institucional, sob a égide do neo-liberalismo. Vale registrar aqui o início da introdução do livro "The Rise and Fall of the New Deal Order"⁸² por Fraser e Gerstle:

"When Ronald Reagan assumed Office in January of 1981, an epoch in the nation's political order came to an end. The New Deal, as a dominant order of ideas, public policies, and political alliances, died, however much its ghost still hovers over a troubled polity".⁸³

Inicia-se um novo ciclo de orientação macroeconômica baseada na austeridade fiscal, redução do tamanho do Estado, privatizações, desregulamentação, reformas econômicas, flutuação do câmbio e maior integração no comércio internacional, com eliminação de barreiras alfandegárias e desenvolvimento de cadeias globais de suprimento.

Um dos aspectos mais marcantes foi a necessidade de lidar com a gestão da dívida externa, parte dela com bancos privados, altas taxas de juros e desvalorização da moeda

⁸¹ Fonte: IBRE/FGV.

⁸² Fraser, Steve and Gary Gerstle. *op. cit.*

⁸³ Coincidentemente, ou não, o mesmo ocorreu no Brasil com a passagem da Ordem da Industrialização via substituição de Importações para a Ordem da Globalização. Muito das políticas e da organização das instituições continuaram como fantasmas pairando sobre a nova Ordem.

local. O papel do FMI como último recurso para apoiar programas de ajustes no balanço de pagamentos tornou-se imperativo, inclusive para o país se qualificar a acesso aos financiamentos das instituições de apoio ao desenvolvimento, como Banco Mundial e BID, este no caso de países da América Latina e do Caribe. Foi o tempo das notórias cartas de intenções. Somente nos anos 80, o Brasil deixou de cumprir os compromissos de 11 Cartas de Intenções com o FMI e, ademais, declarou moratória em 1987.

A política econômica passou a se concentrar nas questões de curto prazo, e políticas para estimular o crescimento econômico no longo prazo foram abandonadas.

O declínio na função planejamento-desenvolvimento foi correspondido pelo declínio do planejamento como parte da gestão governamental. A ditadura termina com um legado de disfunções no seu modelo de gestão para o desenvolvimento. O debate à época era "exaustão ou revigoramento do modelo?"⁸⁴ Nenhum. O retrocesso estava a caminho sinalizando um novo descolamento da gestão governamental com a orientação estratégica no mundo da nova ordem neoliberal e adiante. A Constituição de 1988 estabeleceu, por um lado, propósitos nacionais e do Estado bem arrojados (um estado de bem-estar social abrangente), mas, na contramão e pelo retrovisor, reafirmou a construção da ordem burocrática nos moldes da burocracia ortodoxa dos anos 30.

Abertura política e a nova Constituição

***"De quem essa ira santa
Essa saúde civil
Que tocando a ferida
Redescobre o Brasil"***
Milton Nascimento

Nos anos 80 a desorganização da economia conviveu com ativos movimentos civis⁸⁵, manifestações públicas que culminaram com a redemocratização do país. Primeiro, com

⁸⁴ Castor, Belmiro Valverde Jobim & França, Célio. "Administração Pública no Brasil: Exaustão e Revigoramento do Modelo". Revista de Administração Pública: 20(3), julho/setembro de 1986.

⁸⁵ Um dos exemplos mais marcantes foi a campanha pelas diretas.

eleições diretas para governadores (1982) e, depois, indireta para presidente (1985). O presidente eleito, Tancredo Neves denominou a nova fase democrática de “Nova República”. Infelizmente, não tomou posse, pois faleceu antes, assumindo o governo José Sarney, até muito recentemente, membro do partido (Arena) de sustentação do regime militar. Sarney manteve os ministros escolhidos por Tancredo Neves, inclusive, o ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, parente e da confiança do falecido presidente Tancredo. Dornelles dividiu a área econômica com João Sayad, ex-secretário da Fazenda do governo Montoro (MDB), em São Paulo, agora ministro do Planejamento. Eles e os ministros posteriores geriram profunda crise econômico-financeira, sem sucesso. Foi período de vários planos econômicos de estabilização (Cruzado I, Cruzado II, Bresser, Verão), que não obtiveram sucesso, da moratória e da hiperinflação. Foi a soma de fracassos.⁸⁶

Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, 1986-1989⁸⁷

O I PND da Nova República tinha como objetivo o crescimento mínimo de 6% da economia para eliminar o desemprego e a pobreza. Diferentemente dos PNDs do regime militar, não foi concebido sob a orientação da doutrina Desenvolvimento e Segurança, mas inspirado nas propostas vigentes tanto no seio do MDB quanto dos movimentos de centro-esquerda e da participação da sociedade civil organizada. O Plano apontava o desequilíbrio financeiro do setor público, a dívida externa e a inflação como obstáculos a serem superados.

No seu diagnóstico, o I PND observava que a velocidade com que o país se ajustou à redução da oferta de recursos externos teve como consequências adversas o crescimento do déficit público e a explosão da taxa de juros, que, por sua vez, elevaram tanto os níveis da dívida pública quanto da inflação. Assim, para a retomada imediata do crescimento será necessário remover os entraves que freiam o investimento privado: o desequilíbrio financeiro do setor público e as elevadas taxas de juros. Para tanto, propõe solucionar o

⁸⁶ Como mencionado anteriormente, esses planos e programas de ajuste macroeconômicos não estão classificados no âmbito do Planejamento Governamental neste artigo. Assim, não serão examinados.

⁸⁷ Lei nº 7.586, de 6 de junho de 1986.

impasse gerencial e o desequilíbrio financeiro do setor público, renegociar a dívida externa e combater a inflação.

Esse PND foi elaborado e aprovado no Congresso Nacional ao longo dos primeiros quatro meses de execução do Plano Cruzado, que visava controlar a inflação por meio da desindexação da economia, utilizando o controle de preços e objetivando manter o crescimento econômico⁸⁸, em consequência, sem nenhum compromisso com o controle dos gastos públicos.

O insucesso do Plano Cruzado e a consequente volta da inflação não permitiram que o I PND da Nova República tivesse sobrevida. Morreu aí qualquer tentativa de execução de plano, programas e projeto coordenados de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza.

A dimensão gerencial aparece no PND da Nova República, em meio a retóricas de voltar a administração pública para a democracia, longe da ideia de novos projetos de desenvolvimento – embora o Governo Sarney tenha em algum momento idealizado um pacto social cuja visão de futuro seria igualar o Brasil às condições de bem-estar dos países mediterrâneos. Mas os esforços de modernização gerencial concentraram-se na área econômica, com a criação das Secretarias do Tesouro Nacional e do Controle Interno, assim como da vinculação da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração. Houve efeitos sistêmicos na gestão de recursos, principalmente com o advento do Siafi e do Siape, mas não logrou modelos institucionais mais funcionais, não promoveu reorganização das carreiras (ao contrário, inicia-se aí sua diferenciação feroz). Em parte moderniza o leito de burocracia, mas não a torna uma burocracia mais empreendedora.

⁸⁸ Vasta é a bibliografia que analisa o fracasso dos planos e programas de estabilização. Especificamente, no Plano Cruzado, ver Paiva, Paulo "O Plano Cruzado seis meses depois". "Plano Cruzado: Ataque e Defesa", Rio de Janeiro: Forense-Universitária – CEDEPLAR/UFMG, 1987.

Nova Constituição Federal: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, uma nova sistemática

Além da abertura política, com eleições diretas restabelecidas, a outra iniciativa para consolidar a democracia foi a elaboração e promulgação de uma nova Constituição Federal, que ocorreu em outubro de 1988. Estava restaurado o Estado Democrático de Direito no Brasil.

A nova constituinte foi o escoadouro para as demandas e os mais diversos interesses que brotaram de toda parte da sociedade. Foi o momento da conciliação de sonhos, desejos e aspirações de todos os segmentos da sociedade. A Constituição Federal significou a repactuação da nação sobre seus valores e regras de convivência, que são, em última instância, as instituições que estabelecem os parâmetros à liberdade dos cidadãos⁸⁹, os direitos e deveres de todos os segmentos da sociedade e a organização do Estado. Ela pode ser vista como a base central da nova aliança para sustentar uma nova Ordem político-institucional, com fortes influências do passado e aberturas para um novo tempo.

A Constituição Federal de 1988 é um novo marco na história do planejamento governamental no Brasil, como se verá a seguir.

Na Constituição de 1988 estão elencados os princípios, os fundamentos e os objetivos fundamentais que devem orientar os planos de governo, que é o objeto deste volume. O preâmbulo da Constituição estabelece, no âmbito político, portanto, sem força normativa⁹⁰, os pontos convergentes, ou melhor, os valores morais que motivaram a sociedade a definir seus princípios e as regras para garantir a vida em comum e, por conseguinte, os princípios que estabelecem os limites mais amplos para os planos de governo, e as regras, que fixam o espaço para escolhas democráticas das políticas públicas, em razão das alternâncias de poder, por exemplo.

⁸⁹ Para a diferença entre princípios e regras, ver Ana Paula de Barcelos, "Sobre o Conceito e as Funções dos Princípios", in: Canotilho, J.J. Gomes; Mendes, Gilmar F.; Sarlet, Ingo; Streck, Lênio L (coords). Comentários à Constituição do Brasil: Saraiva/Almedina, 2013, pp. 97-102.

⁹⁰ Ver STF, ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Velloso 08.08.2003.

Diz o preâmbulo da Constituição:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Embora sem força normativa, esses são os fundamentos éticos que inspiram a elaboração de planos, programas e políticas públicas. No art. 1º da Constituição estão elencados os cinco princípios do Estado democrático de direito da República Federativa do Brasil, *formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, qual sejam, a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa⁹¹; e o pluralismo político.*

Em particular, o Art. 3º diz que constituem os 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 ou outras formas de discriminação.

Desta maneira, o planejamento governamental de desenvolvimento deverá articular planos, programas e projetos alinhados com esses quatro objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Assim, com a nova Constituição democrática, foi abandonada

⁹¹ A Lei 13.874/2019, que instituiu a Declaração dos Direitos da Liberdade Econômica, é uma norma correlata ao princípio da livre iniciativa.

a doutrina Segurança e Desenvolvimento, que orientou os PNDs do regime militar, como princípio para a elaboração dos planos plurianuais.

Na parte da Ordem Econômica e Financeira foi incluída inovação no Art. 174, que dispõe: "Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento** (nosso grifo), sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado". E acrescenta em seu § 1º "A lei estabelecerá as diretrizes do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento".

Ao limitar a intervenção do Estado na atividade econômica privada, o constituinte estabeleceu ser determinante o planejamento do Estado para o setor público.

Então, no Campo das Finanças Públicas (Capítulo II), estão estabelecidas as regras para o planejamento do Setor Público por meio da elaboração do Plano Plurianual (PPA) e sua articulação com o Orçamento Anual.

Em relação aos Orçamentos, a Constituição de 1988 também inovou estabelecendo a vinculação do Orçamento Anual ao Plano Plurianual (PPA) (inexistente em constituições anteriores), por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que originalmente determinou (§ 2 do Art. 165):

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O § 1º do mesmo artigo definiu que

a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as des-

pesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de um plano plurianual de quatro anos⁹², submetido ao Congresso Nacional juntamente com a proposta de lei orçamentária para o primeiro ano do próximo governo, estabelecendo a relação entre o Orçamento Anual e o Plano Plurianual, que, pela primeira vez, foi elevado à esfera constitucional.

Assim, a partir da promulgação da Carta Magna, os planos integrados de governo passaram a ter exigência constitucional, como já tinham os orçamentos anuais. No entanto, segundo Ricardo Lobo Torres⁹³ "o Plano Plurianual é lei formal, em oposição à lei material"⁹⁴, dependente do Orçamento anual para ter eficácia quanto à realização das despesas e, por conseguinte "constitui mera programação ou orientação, que deve ser respeitada pelo Executivo na execução dos orçamentos anuais, mas que não vincula o Legislativo na feitura das leis orçamentárias". No entanto, "o orçamento fiscal e o orçamento de investimentos das empresas estatais devem se compatibilizar com o plano plurianual (art. 165, § 7º), e nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão (art. 167, § 1º)".

Em razão da necessidade de maior disciplina fiscal, foram incluídas modificações, ao longo deste século, nos art. 163 e 164, estabelecendo que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, e que a elaboração e a execução de planos e orçamentos devam refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. Por exemplo, o § 2º do Art. 165 tem hoje a seguinte redação:

⁹² Período equivalente ao mandato do presidente, que para a gestão Sarney foi ampliado em cinco anos, e, no primeiro mandato FHC, tornou-se possível a reeleição do presidente para mais um mandato.

⁹³ Torres, Ricardo Lima, "Comentários" in: Canotilho, J.J. Gomes; Mendes, Gilmar F.; Sarlet, Ingo; Streck, Lênio L (coords). Comentários à Constituição do Brasil: Saraiva/Almedina, 2013, pp. 1751-1767.

⁹⁴ Que tem força impositiva. Ver a distinção entre lei formal e lei material em Torres, Ricardo Lima, *op.cit.*

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Desta forma, a disciplina fiscal precede à alocação de recursos orçamentários a planos, programas e projetos.

Acreditamos que a interpretação de Ricardo Lobo Torres acima e as alterações feitas nos artigos 163 e 164 da CF constituem, sem prejuízo de outras, causas da baixa eficácia dos Planos Plurianuais.

Do ponto de vista da gestão pública, a Constituição de 1988 determinou várias regras sobre administração pública e relações federativas e promoveu uma nova reforma tributária.

Na esfera da administração pública, várias normas constitucionais tiveram impactos sobre a gestão de pessoal e, por consequência, sobre a gestão da elaboração e execução dos planos governamentais e sobre a gestão fiscal. Alguns exemplos são:

Art. 37 estabeleceu que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 39 instituiu o regime jurídico único e os planos de carreiras para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas.

Art. 41 garantiu a estabilidade no emprego, após três anos de efetivo exercício, aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

O diagnóstico no texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁹⁵, no primeiro governo FHC, sobre os impactos da Constituição de 1988 sobre a gestão pública, aponta dois resultados negativos “De um lado, o abandono do caminho rumo a uma administração pública gerencial e a reafirmação dos ideais da administração pública clássica; de outro lado, dada a ingerência patrimonialista no processo, a instituição de uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria administração pública burocrática”. Como exemplos, são citadas (i) a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na administração indireta e nas fundações e autarquias e a (ii) aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor. Progressivamente, após sua promulgação, levaria cerca de 5 anos para que o arcabouço normativo que regula a administração pública estendesse um tratamento-padrão aos distintos tipos jurídico-institucionais concebidos sob o DL. 200. Era o fim da diferenciação e da autonomia gerencial.

Os Planos Plurianuais

***“A tua piscina tá cheia de ratos
Tuas ideias não correspondem aos fatos
O tempo não para
Eu vejo o futuro repetir o passado
Eu vejo um museu de grandes novidades
O tempo não para”.***
Cazuza

PPA do Governo Collor

O primeiro PPA elaborado pós-Constituição de 1988 foi do governo Fernando Collor, eleito por via de eleições diretas, em dois turnos, para o período 1990-1994⁹⁶. A economia brasileira continuava em crise severa, com alta inflação e desequilíbrio fiscal. Collor foi eleito em segundo turno, disputando com Lula, em sua primeira tentativa.

⁹⁵ Vide Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995, pp.28.

⁹⁶ As informações a seguir estão disponíveis no anexo à Lei 8.173/91 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995.

Seu PPA foi para o período 1991-1995, e, como se sabe, Collor deixou o governo em 1992, após processo de *impeachment* e sua subsequente renúncia. Itamar Franco, vice-presidente, conduziu o governo até o final do mandato.

Diante de um diagnóstico pessimista sobre o cenário macroeconômico e inspirado em um choque neoliberal⁹⁷ o Plano se baseou na redefinição do papel do Estado e em uma reforma da administração pública, ambos para viabilizar o processo de retomada do desenvolvimento nacional e melhorar a eficiência e a eficácia da ação governamental.

Assim, as principais diretrizes de ação indicavam:

- A construção de um Estado moderno e eficiente, capaz de enfrentar os desafios do desenvolvimento econômico e social.
- A reestruturação do gasto público para assegurar o equilíbrio nas contas federais em um quadro em que sejam ajustadas as políticas públicas à nova formação do Estado.
- O saneamento da ação estatal, pelo Programa Nacional de Desestatização, que dará ao governo condições de melhor gerir suas políticas e de prover, mais eficazmente, os serviços de cunho social.
- Programa Federal de Desregulamentação visando ao fortalecimento da iniciativa privada, à redução da interferência do Estado na vida e nas atividades dos cidadãos e à busca de maior eficiência e menor custo dos serviços prestados pela administração pública federal.
- Reforma Administrativa composta de ampla reestruturação ministerial, reforma organizacional para promover a extinção ou dissolução de órgãos e entidades cujas atividades não se ajustam ao novo papel do Estado, quanto às empresas estatais, aumentar o grau de controle e avaliação de desempenho e produtividade; quanto à gestão de recursos humanos, implantar políticas de pessoal e salários adequadas a uma administração ágil e moderna.
- Política de abertura comercial e modernização, revertendo o caráter autárquico do parque produtivo nacional decorrente de políticas anteriores de substituição de importa-

⁹⁷ Já sob a influência da nova ordem neoliberal.

ções e das elevadas exigências relativas aos índices de nacionalização dos produtos, com aumento do grau de abertura do comércio exterior.

Durante o seu curto período, o governo Collor fez reestruturação ministerial, eliminando o Ministério do Planejamento, reformulação administrativa, com demissão de servidores e impactos negativos na gestão, desestatização e desregulamentação com abertura comercial, simultaneamente a um programa de estabilização monetária que confiscou todas as contas bancárias e a poupança acima de 50 mil cruzeiros novos de toda a população. Seus resultados muito negativos e a abertura do processo de *impeachment* tornaram o PPA 1991-1995 totalmente ineficaz. Ficaram como legados do governo Collor (i) a desorganização administrativa do governo com impactos severos sobre a estima dos servidores, a eficiência da gestão e a paralisação da execução de políticas públicas; (ii) a abertura desordenada da economia; e (iii) os custos políticos e econômicos para o país decorrentes da corrupção e do *impeachment* do presidente.

O Governo Collor promoveu um *downgrade* do planejamento governamental, embora as intenções não tenham sido propriamente estas. O Ministério do Planejamento foi rebaixado à Secretaria do Ministério da Economia, e as funções de planejamento de Estado, em linha com a ideia de desenvolvimento, passaram a integrar o ideal de se formular um planejamento estratégico de Estado de longo prazo, que nunca aconteceu, sob responsabilidade do Departamento de Macroestratégias (DME) na Presidência da República – sob a alegação de que as estruturas do antigo Ministério do Planejamento, remanescentes dos anos 70, haviam perdido a capacidade de planejar numa nova era e se tornado obsoletas. No Governo Itamar Franco, o DME foi convertido em Secretaria de Planejamento Estratégico sob a também Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, que realizou várias tentativas de resgate da dimensão de desenvolvimento de longo prazo para incorporá-la ao PPA e ao processo decisório presidencial – sob distintas orientações, tais como defesa, economia e relações exteriores.

PPA 1996-1999 – Primeiro governo FHC⁹⁸

Quando o primeiro PPA 1996-99 do governo FHC foi encaminhado ao Congresso Nacional, o Plano Real, lançado no governo Itamar Franco⁹⁹, já estava em execução. O Plano Real foi um programa de reforma monetária e estabilização da moeda. Assim, no período da elaboração do PPA, já havia uma situação de estabilidade monetária, a inflação na nova moeda (Real) estava na casa de 1 dígito, o clima político pacificado e a popularidade do governo em alta.

A Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, reorganizou a estrutura ministerial do novo governo, restabelecendo o Ministério do Planejamento e Orçamento¹⁰⁰, que ficou com as seguintes atribuições: formulação do planejamento estratégico nacional; coordenação e gestão das empresas estatais; coordenação e gestão do sistema de planejamento e orçamento federal; formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais; elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento; realização de estudos e pesquisas socioeconômicas; formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano; administração dos sistemas cartográficos e de estatísticas nacionais; acompanhamento e avaliação dos gastos públicos federais; fixação das diretrizes, acompanhamento e avaliação dos programas de financiamento de que trata a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição¹⁰¹.

O PPA 1996-1999 foi mais detalhado do que o anterior, do governo Collor, e mais alinhado com o estabelecido na Constituição Federal¹⁰². Apresentou as estratégias, subdivididas em diretrizes e objetivos, e as metas, distribuídas por regiões, tal qual estabelecido no Art. 165, § 1º.

⁹⁸ No texto da Lei nº 9.276/96, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1996/1999, as informações a seguir estão disponíveis.

⁹⁹ Fernando Henrique Cardoso era o ministro da Fazenda no governo Itamar Franco e liderou sua elaboração.

¹⁰⁰ A denominação de Ministério do Planejamento e Orçamento enfatiza a importância da gestão orçamentária desvinculada do Ministério da Fazenda.

¹⁰¹ Financiamento de parcela da arrecadação federal ao setor produtivo nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras regionais.

¹⁰² Vale o registro que o ministro do Planejamento no período da concepção e elaboração desse PPA era José Serra que, na Constituinte, deputado, teve papel crucial na elaboração do Capítulo II – das Finanças Públicas – da nova Constituição.

A premissa básica do PPA 1996/99 foi a necessidade de consolidação da estabilidade de preços. As premissas subsequentes foram a retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentada de desenvolvimento, que são consequências e, ao mesmo tempo, condição para a consolidação da estabilidade macroeconômica.

Três objetivos, chamados no PPA de *preocupações*, foram estabelecidos para orientar a ação do Governo, no período 1996/99: *a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira*, pressupondo controlada a inflação.

O Plano se desdobrou em Diretrizes da Ação Governamental, estratégias e alocação de recursos e em Objetivos e Metas da Ação Governamental nos seguintes setores: Infraestrutura econômica; Recursos hídricos; Agricultura; Indústria e Comércio Exterior; Turismo; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente; Desenvolvimento Social; Cultura, Justiça, Segurança e Cidadania; Estado e Administração Pública; e Defesa Nacional.

A Lei 9.276/96 recriou vários fundos públicos que haviam sido extintos anteriormente e estabeleceu (Art. 2º) que o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até cento e vinte dias após o encerramento de cada exercício financeiro, relatório sobre a execução desse Plano Plurianual. Esse plano governamental não teve implementação e monitoramento adequados por falta de coordenação geral e porque sua premissa básica ainda não havia sido completada – A consolidação da estabilidade.

Em 1996, o governo FHC lançou o Programa *Brasil em Ação*¹⁰³, que foi, de fato, a primeira experiência do uso das ferramentas do planejamento estratégico, já consolidadas na atividade privada, para um plano governamental no Brasil¹⁰⁴, para dar prioridade a um conjunto de 42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do País e estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos

¹⁰³ O Programa Brasil em Ação foi lançado em 1996, na gestão do ministro Antônio Kandir.

¹⁰⁴ Foi recrutado o especialista José Paulo Silveira, com larga experiência nessa área na Petrobras.

produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais. Essa foi, de fato, a primeira tentativa de um plano estratégico na administração FHC.

As principais características desse programa foram (i) escolher 42 projetos de infraestrutura alinhados à lógica dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, delineada na PPA 1996-1999¹⁰⁵ para serem priorizados na alocação de recursos e que teriam efeitos multiplicadores sobre a economia regional e efeito de integração nacional; (ii) gerenciamento intensivo dos projetos, com designação de um gerente próprio para cada projeto, responsável pela consecução das metas; (iii) monitoramento no Ministério do Planejamento e Orçamento por uma força-tarefa e criação de um Sistema de Informações Gerenciais e coordenação com os responsáveis pelos projetos em cada ministério; parcerias público-privadas que ajudaram a viabilizar determinados projetos não só na área econômica, como também no setor social.

A incorporação no PPA das metodologias de planejamento estratégico e gestão de projetos foi um exemplo muito inovador de elo entre as dimensões desenvolvimento e gestão governamental.

A era FHC, período correspondente aos dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, produziu um conjunto complexo de episódios de política de gestão. O quadro abaixo busca sintetizar as principais trajetórias e iniciativas de política de gestão nos governos FHC.

¹⁰⁵ <https://web.archive.org/web/20110404114243/http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm>. (Acesso 25/9/2023).

Trajetória	Iniciativas
Reforma institucional	Reestruturação dos ministérios: reorganizações e poucas pressões e concessões para a criação/diferenciação de órgãos e entidades Programas da qualidade e desburocratização Modelos institucionais: agências executivas, organizações sociais
Gestão de atividades de suporte	Recursos humanos: reforma da previdência, reestruturação de carreiras & remuneração, revisão de direitos (Emenda 19: revogação da estabilidade, isonomia e do regime jurídico único), gestores, reposição de vagas e política salarial restritiva Governo eletrônico: rede governo, prestação de serviços, avaliação de sites Compras: comprasnet, modalidades de licitação (pregão, consulta, registro de preços)
Gestão estratégica	Estudo dos Eixos Plano Plurianual (PPA): gestão por programas
Aparato regulatório	Criação de agências reguladoras orientadas pela privatização Criação de agências reguladoras para regulação social Criação de agências reguladoras em atividades não regulatórias
Gestão social	Programas em rede de capacitação para o desenvolvimento Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)
Gestão fiscal	Repressão fiscal Reforma da Previdência do Setor Público Mudanças no orçamento Lei de Responsabilidade Fiscal

No primeiro governo FHC, a reforma gerencial, conhecida como Reforma Bresser, abarcou as trajetórias de reforma institucional e gestão de atividades de suporte, tendo como objetivos globais¹⁰⁶ (i) aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado ao atendimento dos cidadãos; (ii) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; (iii) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União; e (iv) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

¹⁰⁶ Vide Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995, pp.56 e 57.

A reforma gerencial divide, segundo forma de propriedade, além da pública e privada, a pública não estatal, que corresponde ao terceiro setor; segundo forma de administração, a burocrática; e a gerencial, que separa as atividades em quatro grupos, a saber, núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção para o mercado.

Quadro 1: Classificação dos grupos de atividade, segundo forma de propriedade e forma de administração

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Público não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico	X			X	X
Atividades exclusivas	X				X
Serviços não exclusivos		X			X
Produção para o mercado			X		X

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

PPA 2000-2003 – Segundo governo FHC¹⁰⁷

Mudança significativa ocorreu na estrutura ministerial para o segundo governo FHC. Foram criadas várias secretarias com *status* ministerial e, na área de planejamento, houve a fusão do Ministério da Administração¹⁰⁸ com parte do Ministério do Planejamento e Orçamento, do governo anterior. As razões para essa reorganização das áreas-meio do governo foram (i) dado o peso dos gastos com pessoal, ativo e inativo da administração pública no Orçamento Geral da União, colocar sob o mesmo comando a gestão do Orçamento da União e a gestão de pessoal e (ii) fundir em somente um comando ministerial as gestões do orçamento e dos recursos humanos e material do governo, permitindo maior racionalidade na coordenação do plano plurianual¹⁰⁹. As atribuições do novo Ministério de Orçamento e

¹⁰⁷ No texto da Lei nº 9.989/2000, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 2000/2003, estão disponíveis as informações a seguir.

¹⁰⁸ Medida Provisória nº 1.795, que dispõe sobre a organização da Presidência da República. Por este ato foi extinto o Ministério da Reforma do Estado e da Administração. As funções convencionais da gestão passaram a integrar o novo ministério do Orçamento e Gestão.

¹⁰⁹ Essa mudança, posteriormente, foi adotada no governo do Estado de Minas Gerais (primeiro governo

Gestão ficaram assim: condução, coordenação e gestão dos sistemas do orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; políticas e diretrizes para modernização do Estado; políticas e administração de recursos humanos e desenvolvimento institucional; organização, modernização e gestão da Administração Pública Federal e promoção da qualidade no setor público; formulação, acompanhamento e avaliação do plano plurianual e de projetos especiais de desenvolvimento; formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano; administração patrimonial; acompanhamento e avaliação dos gastos públicos federais; e formulação de diretrizes, avaliação e coordenação das negociações com organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras, relativas a financiamento de projetos públicos.

Por fim, passaram para a Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação da Presidência da República as atribuições de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições de formulação do planejamento estratégico de médio e longo prazos.

Com a experiência do Programa Avança Brasil, o PPA 2000-2003 tentou consolidar a prática da gestão para resultados; criou 28 macro-objetivos, divididos em 265 programas. As seis Diretrizes Estratégicas do PPA 2000-2003 foram: (i) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; (ii) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidade de renda; (iii) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; (iv) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; (v) reduzir as desigualdades inter-regionais; e (vi) promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.

Essas diretrizes foram subdivididas em 28 macro-objetivos, a saber: (1) criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado; (2) sanear as finanças públicas; (3) elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional da população

Aécio Neves) e vários outros estados.

e ampliar a capacitação profissional; (4) atingir US\$ 100 bilhões de exportações até 2002; (5) aumentar a competitividade do agronegócio; (6) desenvolver a indústria do turismo; (7) desenvolver a indústria cultural; (8) promover a modernização da infraestrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transporte; (9) promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno; (10) ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego; (11) melhorar a gestão ambiental; (12) ampliar a capacidade de inovação; (13) fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais; (14) ofertar escola de qualidade para todos; (15) assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde; (16) combate à fome; (17) reduzir a mortalidade infantil; (18) erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente; (19) assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social; (20) promover o desenvolvimento integrado do campo; (21) melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas; (22) ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes; (23) ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades; (24) melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos; (25) promover a cultura para fortalecer a cidadania; (26) promover a garantia dos direitos humanos; (27) garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento; e (28) mobilizar governo e sociedade para a redução da violência.

Contudo, diferentemente do Programa Brasil em Ação, o PPA 2000-2003 perdeu-se nas mesmas dificuldades dos PPAs anteriores, falta de coordenação e excesso de programas, sem foco nos projetos e programas que teriam maior efeito multiplicador. Também não foi mencionado o esgotamento das fontes de financiamento dos programas.

Há exemplos de acoplamentos e desacoplamentos entre as dimensões desenvolvimento e gestão governamental do planejamento. Por um lado, o PPA estruturado por programas e projetos consistiu numa agenda de desenvolvimento (em que pese a ancoragem do longo prazo) acoplada a um modelo de gestão governamental para resultados baseado na gestão de projetos – este era, à época, um elemento de modernidade gerencial em vários países, destacadamente o Reino Unido.

Por outro lado, essas trajetórias de políticas de gestão pública na era FHC seguiram direcionamentos relativamente autônomos e fragmentários. Autônomos porque se pautaram por visões muito distintas de problemas e soluções, resultando de ações de distintos empreendedores que competiram entre si formando distintas coalizões. Fragmentários porque não se pautam por um ideal comum, apresentam falhas de articulação e se posicionam, em vários aspectos, de forma contrária, auto anulando seus efeitos ou incorrendo em custos sinérgicos de oportunidade.

Um exemplo disto é que no primeiro Governo FHC havia um plano de gestão (o Plano Diretor) sem uma dimensão teleológica, que não era e não buscava implementar um projeto estratégico específico. No segundo Governo FHC produziu-se uma estratégia de desenvolvimento (o Plano Plurianual 2000-2003, baseado em programas e eixos de desenvolvimento), que buscava vincular a estrutura implementadora, mas com dificuldades de constituir a âncora estratégica das organizações, pautadas pelas suas agendas próprias.

As condições econômicas se agravaram ao longo dos primeiros anos do século XXI, as condições políticas se deterioraram com a aproximação do final do governo FHC.¹¹⁰ O PPA 2000-2003 não foi seguido.

PPA 2004-2007 – Primeiro governo Lula¹¹¹

O primeiro governo Lula¹¹² corrigiu alteração do segundo governo FHC, reintroduzindo as atribuições de participação (rodadas de escutas fortes com segmentos da sociedade em perspectiva nacional) na formulação do planejamento estratégico nacional ao Ministério que, então, denomina-se Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

O PPA para o período 2004-2007 (Lei nº 10.933/2004) foi reformulado, em 2006, por meio da Lei nº 11.318 e foi denominado Plano Brasil de Todos. Seus objetivos gerais foram a

¹¹⁰ Ver Cardoso, Fernando Henrique. Diários da Presidência: 2001-2002. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

¹¹¹ Lei nº 10.933/2004 e Lei 11.318/2006.

¹¹² Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, juntou ao novo ministério, agora, do Planejamento, Orçamento e Gestão, as atribuições da formulação dos planos de médio e longo prazos.

recuperação do crescimento da economia e a construção de um mercado de consumo de massa.

Sua elaboração seguiu a estratégia do planejamento participativo por meio de 27 Fóruns de Participação Social, realizados em todos os estados e no Distrito Federal. Conforme explicitado no texto do PPA 2004-2007, *"No planejamento estratégico do País, o Governo Federal fez clara opção por um modelo que supera tanto a visão tecnocrática de planejamento, quanto a concepção de que o mercado prescinde do Estado e da sociedade, na definição dos rumos do desenvolvimento. É a introdução do conceito de que em democracias o diálogo para definição de políticas públicas se dá entre Estado, mercado e sociedade civil"*¹¹³.

O PPA 2004-2007 (governo Lula) manteve o compromisso de revisão anual que surgiu, pela primeira vez no PPA 1996-1999 (governo FHC). Outro ponto de destaque é o uso de programa como unidade de planejamento, orçamento e gestão em substituição ao modo tradicional da administração por funções¹¹⁴.

O PPA 2004-2007 se desdobrou em:

(I) *Estratégia de desenvolvimento* definida como:

"Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia".

(II) Três **mega-objetivos e cinco dimensões**: *dimensão social*: inclusão social e redução das desigualdades; *dimensões econômica, regional e ambiental*: crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades

¹¹³ Ver Bowles e Carlin, W. Rethinking Economics. IMF: Finance and Development, Spring 2021 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/03/rethinking-economics-by-samuel-bowles-and-wendy-carlin.htm>.

¹¹⁴ Esta mudança, já tentada anteriormente, é de difícil execução porque não se adapta à legislação vigente, principalmente a Lei 4320/64 que trata das Normas Gerais de Direito Financeiro, e esbarra nos interesses dos ministérios finalísticos.

regionais; e *dimensão democrática*: promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

(III) 30 desafios, entre os quais, merecem destaque: ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos, que se transformou no programa “Bolsa Família”; incentivar e fortalecer micros, pequenas e médias empresas, com o desenvolvimento da capacidade empreendedora; impulsionar os investimentos em infraestrutura de forma coordenada e sustentável; combater a corrupção.

IV) Por fim, tudo se desdobra em 374 programas e cerca de 4.300 ações.

O primeiro governo Lula valeu-se dos resultados da estabilização da moeda (Plano Real) e demais medidas de reorganização da economia do governo anterior e das condições favoráveis do mercado internacional, principalmente aumento da demanda por *commodities* e pela entrada da China na OMC, obtendo altas taxas de crescimento econômico, o que proporcionou a inclusão de, aproximadamente, 60 milhões de pessoas no mercado de consumo.

O PPA, contudo, não foi o principal condutor dos ganhos da economia. Como nos planos anteriores, as dificuldades de ausência de coordenação e inflexibilidade legislativa, ao PPA não pode ser creditado integralmente o sucesso dos resultados econômicos e sociais.

PPA 2008-2011¹¹⁵ – Segundo governo Lula

O PPA 2008-2011 foi elaborado em clima de grande euforia do governo Lula, graças ao desempenho da economia e da inclusão de grande parcela da população no mercado de consumo, como se pode avaliar na leitura dos três parágrafos iniciais da mensagem do presidente encaminhando o Projeto de Lei ao Congresso Nacional:

O Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 que apresento ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira responde ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais.

¹¹⁵ Lei nº 11.653/2007.

Os fundamentos da economia estão sólidos e a confiança da sociedade tem propiciado ambiente favorável aos investimentos privados e à ampliação dos investimentos públicos, com redução contínua da taxa de juros e controle da inflação. As reservas internacionais alcançaram patamar histórico, consolidando a estabilidade econômica.

O fortalecimento das infraestruturas econômica, social e urbana vem ocorrendo simultaneamente com a implementação das principais políticas públicas, cujos resultados positivos já são visíveis.

O Plano foi elaborado com a suposição de que o PIB cresceria, em média, 5% ao ano e que os principais obstáculos ao crescimento econômico, gerados pelo descontrole inflacionário, desequilíbrios das contas públicas e das contas externas haviam sido equacionados e removidos nos últimos quatro anos, criando um ambiente favorável para o crescimento do PIB.

Este PPA apresenta em sua elaboração e implementação alguns avanços em relação aos anteriores, tais como:

1. Partir de uma visão de longo prazo, que não é exigida formalmente pela legislação pertinente, mas se constitui na orientação estratégica para o desenvolvimento.
2. Gestão do Plano, que tem como objetivo viabilizar os compromissos assumidos com a sociedade, por meio de uma ação decididamente voltada para resultados. Adota-se o ciclo de gestão em 6 etapas: (i) problema ou demanda da sociedade; (ii) planejamento expresso em programas; (iii) execução dos programas; (iv) monitoramento; (v) avaliação e (vi) revisão dos programas.

Para impulsionar a estratégia de desenvolvimento escolhida (desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade), o PPA 2008-2011 destaca três agendas prioritárias:

- *Agenda social*, que compreende os programas prioritários nas transferências condicionadas de renda (Bolsa Família) associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública.
- *Plano de desenvolvimento da Educação (PDE)*, que reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica.

- *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, lançado em janeiro de 2007, que é um conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimentos, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

Essas agendas serão cumpridas por meio da consecução dos 10 objetivos do Governo Federal, a saber:

1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades.
2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade.
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos.
5. Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional.
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional.
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana.
8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica.
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos.
10. 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.

306 programas foram escolhidos para que esses objetivos sejam atingidos.

No entanto, o segundo governo Lula se viu diante da mais profunda crise financeira mundial, depois da depressão de 1929, que começou por volta de agosto de 2007, se aprofundou em 2008 e, até agora, ainda gera apreensões e incertezas.

A economia brasileira, que havia crescido 6,09%, em 2007, desacelerou-se para 5,17%, em 2008, declinando para -0,33%, em 2009, voltando a crescer 7,53% em 2010. Embora a recu-

peração tenha sido rápida, o governo brasileiro começou a abandonar seu compromisso com a responsabilidade fiscal, e o PPA 2008-2011 seguiu o destino de todos os anteriores.

A era FHC foi de reformas que, mesmo com alto teor de fragmentação, obteve efeitos de acoplamento entre as dimensões do desenvolvimento e da gestão governamental em linha com os imperativos de uma nova era. Havia expectativas de que as limitações e frustrações desse legado pudessem se converter em aprendizado e implementações mais adequadas.

Mas o modelo de direcionamento dos Governos Lula era muito pouco baseado no planejamento e muito pautado pela política tanto no sentido estratégico-teleológico (da mudança política de futuro que seu governo representava, da ênfase no social etc.), quanto no sentido do processo de governar (muito baseado na atuação presidencial a partir de seu estilo de composição e decisão, participação, assim como baseado na influência do PT). Em síntese, o processo de governar é essencialmente político¹¹⁶; a gestão está restrita a aspectos instrumentais (recursos, destacadamente orçamento) – sem mencionar um componente de monitoramento, que se instalou na Casa Civil, que desempenhou um papel importante na implantação das agendas de governo.

Também, e como decorrência, não havia visão de transformação institucional. A visão institucional predominante seguia a tradição weberiana: o arquétipo burocrático ortodoxo (carreiras, quadros profissionais e meritocráticos) basta para assegurar o alcance de resultados. Ademais, as reformas FHC teriam um cunho liberal de debilitar o Estado – e de fato a era FHC havia legado uma redução líquida de 25% da força de trabalho do executivo federal. Logo, era preciso recompor e fortalecer (o que equivalia a valorizar) a burocracia, por meio de concursos, reestruturações de carreiras e realinhamentos salariais. Mais de 200 mil servidores federais foram contratados na era Lula, em substituição a terceirizados e reposição de quadros das dezenas de carreiras.

¹¹⁶ Nenhuma dúvida de que o processo de governar é essencialmente político, embora também gerencial e jurídico. O que se propõe é que a dimensão política desse processo pode se beneficiar imensamente de uma visão gerencial expandida, uma visão de gestão como geração de valor público, não apenas restrita aos recursos.

Também houve iniciativas modernizantes em outros domínios, tais como compras governamentais (principalmente controle de aquisições), tecnologia da informação (software livre, inclusão digital, racionalização de comunicações) e fusão dos programas da qualidade e desburocratização (formando o Gespública). Por outro lado, também houve retrocessos na organização governamental na criação/diferenciação de órgãos e entidades de forma casuística por meio de modelos jurídico-institucionais inadequados (tais como serviço social autônomo e empresas públicas) e o rechaço de modelos colaborativos.

Sobretudo, essas trajetórias também foram fragmentárias. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não logrou integrá-las. Havia conflitos e incoerências entre elas e, principalmente, não estavam clara e diretamente direcionadas a ideais comuns. Essa é precisamente a questão do acoplamento: em que extensão o processo de crescimento e fortalecimento (quadros e orçamento) da burocracia governamental em moldes mais ortodoxos proporcionou capacidade de formulação e implementação para os planos (PPAs) dos governos Lula? Inequivocamente, em alguma extensão, sim. Notoriamente nas áreas de assistência social, meio ambiente e educação. Mas as questões que se derivam são: a que custo? Em que extensão modelos mais inovadores (flexíveis, colaborativos) não poderiam ter entregado resultados melhores a custos menores?

PPA 2012-2015¹¹⁷ – Primeiro governo Dilma

O PPA 2012-2015 tomou o título de Mais Brasil. Por ser o terceiro mandato de uma mesma administração (PT), o plano mantém os mesmos objetivos e prioridades, que poderiam ser resumidos em crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais.

A visão de futuro do Brasil é o farol que orienta os objetivos, programas, ações e metas do Plano e está alicerçada em sete valores: soberania, democracia, justiça social, sustentabilidade, diversidade cultural e identidade nacional, participação social e excelência na gestão.

Em consonância com a Visão de Futuro, respeitando os valores fundamentais que nor-

¹¹⁷ Lei 12.593/2011

teiam o Plano Mais Brasil (mostrados acima) e com vistas a orientar a continuidade do conjunto de políticas públicas implementadas nos últimos 8 anos, acrescidas de novas políticas e linhas de ação que foram defendidas no programa de governo da Presidenta Dilma Rousseff, foram definidos 11 macrodesafios que estão orientando as políticas públicas federais no período de vigência do PPA, consubstanciados no Plano Mais Brasil

Esses macrodesafios são: 1) Projeto nacional de desenvolvimento; 2) Erradicação da pobreza extrema; 3) Ciência, Tecnologia e Inovação; 4) Conhecimento, Educação e Cultura; 5) Saúde, Previdência e Assistência Social; 6) Cidadania; 7) Infraestrutura; 8) Democracia e Participação Social; 9) Integridade e Soberania Nacional; 10) Segurança Pública; e 11) Gestão Pública.

A superação desses macrodesafios envolve uma série de políticas públicas que, para fins de avaliação e cooperação federativa, foram organizadas em seis eixos: 1) Macroeconomia para o desenvolvimento; 2) Sistema de proteção social; 3) Infraestrutura; 4) Produção com sustentabilidade e inovação; 5) Inserção internacional; e 6) Estado, federalismo, planejamento e gestão.

Seus dois principais programas são o Bolsa Família e o PAC, oriundos da administração anterior.

As inovações estão no campo metodológico. Primeiro, organiza a ação governamental por meio de programas temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado (Art. 5º, I, da Lei 12.593/2012). Segundo, o Plano abrange tão somente os programas temáticos e não a totalidade da alocação do Orçamento da União. Terceiro, apresenta cenário estratégico em modelo de gestão estratégica com base em visão, valores e análises internas e externas. Quarto, os programas temáticos envolvem mais de uma unidade organizacional.

É mais um avanço, em relação aos planos anteriores no uso do Planejamento Estratégico, desenvolvido no âmbito das atividades privadas, para melhorar a qualidade da gestão pública.

Sua utilização também padeceu das mesmas questões que afetaram os planos anteriores,

como falta de governança e coordenação, ambiente macroeconômico impondo decisões de curto prazo, principalmente pelos impactos da crise financeira global, e instabilidade política. No caso do governo Dilma, inclui-se também as implicações das investigações sobre corrupção, como a Operação Lava-Jato, iniciada em 2014.

PPA 2016-2019 – Segundo governo Dilma¹¹⁸

O PPA para o segundo governo Dilma foi denominado *Desenvolvimento, produtividade e inclusão social* e foi concebido considerando a continuidade dos fundamentos dos planos de desenvolvimento das administrações petistas, sem adaptações ou ajustes previstos para as mudanças estruturais profundas na economia internacional após a crise financeira de 2008-2009.

O cenário macroeconômico utilizado no PPA 2016-2019 assinala que

o modelo de desenvolvimento com inclusão social enfrentou um quadro macroeconômico desafiador, coincidente com o intervalo do último Plano Plurianual, de 2012 a 2015. O crescimento econômico global e doméstico desacelerou e, com o propósito de preservação das conquistas sociais e do nível de emprego, a política macroeconômica absorveu vários choques. Pelo lado externo, a queda nos preços das commodities limitou o potencial de crescimento da economia. O baixo crescimento da economia mundial, por sua vez, reduziu o dinamismo do comércio internacional e criou empecilhos à trajetória de expansão das exportações brasileiras. Do lado interno, uma forte crise hídrica criou um quadro de seca em regiões específicas do país, acarretando pressão sobre os preços de energia e de alimentos.

A resposta a esse cenário “desafiador” foi, contudo, dobrando a aposta nos incentivos ao crescimento, muito parecido com o que ocorreu durante o II PND, no governo Geisel¹¹⁹.

¹¹⁸ Lei 13.249/2016

¹¹⁹ Ver acima na discussão do PND II.

Indica o PPA-2016-2019 em seu cenário macroeconômico: a política macroeconômica respondeu a estes choques por meio da expansão dos programas de investimento público (Programa de Aceleração do Crescimento 2 - PAC 2, Programa de Investimentos em Logística - PIL, Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV), de desonerações de impostos, e do barateamento do crédito ao setor privado. Além disso, a política fiscal absorveu parte do aumento dos custos de energia e também financiou ações específicas de combate aos efeitos da seca para a população diretamente atingida. Essas ações mantiveram a taxa de desemprego em queda (4,8% da população economicamente ativa na média de 2014, contra 7,8% em 2008 e 8,9% em 2007 e a de investimento entre os patamares mais elevados da série histórica. No entanto, por conta da redução de receitas e da expansão de despesas, em 2014 o resultado primário do setor público consolidado inverteu de sinal com um déficit de -0,59% do PIB". O resultado foi recessão, com queda de -3,5% e -3,3% do PIB em 2015 e 2016, respectivamente, e modesta expansão de 1,3% e 1,8%, em 2017 e 2018, respectivamente.

No plano político, a presidente Dilma foi afastada do governo por meio de *impeachment*, em 2016. As razões formais foram as chamadas "pedaladas fiscais"¹²⁰ e a edição de decretos de abertura de crédito sem a devida autorização do Congresso. As razões políticas foram a perda de apoio popular e, em consequência, de apoio parlamentar. A presidente não obteve a votação mínima de 1/3 dos deputados para impedir a instauração do processo de *impeachment*, em meio a grave crise econômica.

Do ponto de vista metodológico, o PPA 2016-2019 seguiu os avanços dos planos anteriores, principalmente manteve uma visão de futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas e foi precedido de fóruns com a sociedade, chamados de diálogos com a sociedade, para sua confecção.

O Plano assume como *Visão de Futuro* um Brasil que se reconheça e seja reconhecido como:

¹²⁰ Que foram atrasos sistemáticos de repasse de recursos do Tesouro para bancos públicos e privados pagarem os benefícios de programas como Bolsa-família, Minha casa, minha vida, Benefícios de prestação continuada (BPC), seguro-desemprego, aposentadoria, etc., para fazer superávit fiscal.

1. Uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza; e
2. Uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente.

Poderíamos acrescentar que essa visão de futuro, desconhecendo a gravidade dos cenários internacional e doméstico, induziu o governo a tomadas de decisões que jogaram a economia na maior recessão, desde 1929.

O PPA 2016-2018 definiu quatro eixos estratégicos, a saber:

1. Educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico.
2. Inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade.
3. Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura.
4. Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão.

Combinando a visão de futuro com os eixos que o PPA 2016-2019 definiu, percebe-se que o Plano reafirma o propósito da combinação de crescimento econômico com redistribuição de renda, economia impulsionada tanto pelos investimentos públicos e privados (estes principalmente em infraestrutura e sob a coordenação do governo), quanto pela ampliação do mercado de consumo.

Os eixos estratégicos se desdobram em diretrizes e programas temáticos, como no PPA do período anterior.

Também por falta de coordenação, como nos planos anteriores, pela incapacidade de perceber as mudanças nos cenários externo e interno, e, ademais, pelo *impeachment* da presidente Dilma, o PPA 2016-2019 não seguiu em frente.

Se a era Dilma lembra o Governo Geisel pela tentativa desesperada de arrancar desenvolvimento num contexto desfavorável, também lembra os aspectos gerenciais subjacentes, marcados por limitações do modelo gerencial – uma burocracia rígida e complexa marcada por problemas e limitações relacionadas ao controle (que levou ao apagão das canetas), ao modelo de carreiras (perda da valia relativa de centenas de cargos e entrincheiramento corporativista), modelos jurídico-institucionais (desorganização e mau uso das tipologias), modelos de parceria (pouco utilizados, em que pese o advento do Marco Regulamentar das Organizações da Sociedade Civil - MROSC)¹²¹ etc.

Em meio a isto, mais diretamente relacionado ao acoplamento entre as dimensões planejamento e gestão governamental, havia o desafio de construir melhor matricialidade entre órgãos e entidades com programas multisetoriais das agendas de governo.

Não obstante a magnitude desses desafios, havia o agravante do estilo gerencial disfuncional da própria presidente, que variava do microgerenciamento até a humilhação pública de dirigentes. Mesmo a função retórica e simbólica dos planos de governo ficou desacreditada.

Em suma, na era Dilma não há uma perspectiva vigorosa de transformação institucional, embora haja elementos novos em relação à era Lula (tais como a governança colaborativa cujo exemplo maior é o MROSC). Há tentativas de reorganizar carreiras, ganhos no governo digital e uma pauta de transformação institucional que sofreu reiterados bloqueios da área de orçamento e foi interrompida com o fim abrupto do governo em 2016.

O breve governo Temer buscou avançar na direção de um acoplamento entre as dimensões desenvolvimento e gestão governamental do planejamento. Produziu uma Estratégia de Desenvolvimento Econômico e Social com horizonte de 12 anos (pautada pelos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU) e avançou na implantação de um modelo de governança pública em linha com a orientação do TCU, com ênfase nas estratégias (níveis central e organizacional de governo), liderança e controle. Ade-

¹²¹ Regulamentado pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

mais, o governo Temer buscou dar andamento a iniciativas de melhoria da gestão que estavam em curso em governos anteriores, avançando nas áreas de transferências de recursos e compras governamentais, desenvolvimento de pessoas e tecnologia da informação. Mas a brevidade do governo Temer impediu que muitos dos efeitos dessas iniciativas pudessem se mostrar dentro de seu período de duração.

PPA 2020-2023 – Governo Bolsonaro¹²²

Para avaliar o PPA do governo Bolsonaro, torna-se necessário assinalar, primeiramente, a profunda mudança na organização ministerial¹²³, em certa medida, muito semelhante àquela do governo Collor, com a recriação do Ministério da Economia, englobando os antigos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic), Previdência Social e Trabalho, cabendo ao novo Ministério da Economia a atribuição de elaborar, executar, acompanhar e avaliar o planejamento governamental.

Uma das consequências para o Planejamento é sua subordinação formal e hierárquica a outro Ministério, da Economia, como Subsecretaria de Planejamento Governamental, vinculada à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) que, por sua vez, está subordinada à Secretaria Especial da Fazenda, sob a qual também está subordinada à Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Essa reorganização, por si só, indica a falta de importância dada pelo governo Bolsonaro ao Planejamento Governamental, coerente com a visão tradicional de Estado mínimo.

Outra razão para melhor avaliação da implementação do Plano Governamental será considerar os efeitos da pandemia (Covid 19), que afetou o desempenho da economia e exigiu mudanças na política fiscal, como aumento dos gastos públicos fora do teto constitucional de gastos¹²⁴. Os impactos da pandemia afetaram as políticas macroeconômicas mundo afora.

¹²² Lei nº 13.971/19.

¹²³ Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

¹²⁴ Pode-se argumentar que o PPA foi elaborado já sobre o impacto da pandemia, mas sem nenhuma avaliação segura sobre sua extensão e sua profundidade. Enfim, em cenário de grande incerteza.

Em sua mensagem submetendo à apreciação do presidente da República o projeto de Lei que instituiu o PPA 2020-2023, o ministro da Economia Paulo Guedes apresenta profundas alterações em relação aos planos anteriores. Cabe ressaltar a ausência de uma concepção de Plano Governamental e de objetivos gerais de desenvolvimento e crescimento da economia. Ao contrário, o ministro informa ao presidente Bolsonaro que, ao cumprir o dispositivo constitucional (§ 1º do Art. 165 da Constituição Federal), o PPA 2020-2023 “traz aperfeiçoamentos com vistas a buscar simplificação metodológica, realismo fiscal, integração entre planejamento e avaliação, visão estratégica e foco em resultados”, que são os quatro pilares do PPA 2020-2023:

1) Simplificação metodológica

O PPA se limitou a focar apenas no essencial, entendido como o que está definido no § 1º do Art. 165 da Constituição Federal, que é “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”.

Em relação aos planos anteriores, foi feita uma redução para 70 programas finalísticos, 70 objetivos e 70 metas.

Finalmente, o plano apresenta uma nova arquitetura conceitual sob a qual a dimensão estratégica reflete o programa de trabalho do presidente eleito e temas que espelham as pastas governamentais.

2) Realismo fiscal

O plano plurianual tem que se compatibilizar com o espaço fiscal disponível no marco do Regime Fiscal, que à época estava definido pela Emenda Constitucional 96/2016, que instituiu o limite global de gastos da União, condicionou o aumento dos gastos à inflação do ano anterior e determina que o aumento do gasto de um ministério acima de seu limite ocorrerá, se houver, em contrapartida, redução correspondente em outro ministério.

3) Integração entre planejamento e avaliação

A qualidade do planejamento governamental depende da avaliação e do monitoramento de sua execução, além do êxito de sua elaboração. Destaca que, no governo Bolsonaro, foi criado na Casa Civil o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e publicados Guias de Avaliação *ex ante* e *ex post* das Políticas Públicas.

4) Visão estratégica e foco em resultados

Busca-se tornar o PPA um locus estratégico de decisão governamental, ou seja, um espaço de negociação entre atores, tanto do núcleo central quanto dos órgãos setoriais. Assim, reconhece o Manual Técnico que a visão estratégica e o foco em resultados são requisitos importantes para fortalecer a atuação governamental e aumentar o impacto das políticas públicas sobre a realidade social¹²⁵.

Tal esforço de redefinição metodológica encontra-se no Manual Técnico do PPA 2020-2023, disponível no site do Ministério da Economia¹²⁶.

Muito embora não tenha sido implementado integralmente, o PPA 2020-2023 deixou algumas inovações no campo metodológico, como a simplificação do escopo do plano, a integração da concepção e execução do plano ao monitoramento e à avaliação, a ênfase na visão estratégica e o foco em resultados.

O governo Bolsonaro elaborou uma proposta de reforma administrativa, consubstanciada na PEC 32, que versava preponderantemente sobre gestão de pessoas e propunha mudanças estruturais em vínculos e incentivos a partir de motivações essencialmente fiscais. Aparte uma série de limitações e problemas técnicos, a PEC não se moldava numa perspectiva ampla de fortalecimento de capacidades institucionais para alavancar o desempenho do setor público e seus parceiros. Nesse sentido, não pode ser considerado propriamente um acoplamento entre a estratégia de desenvolvimento e a gestão governamental.

¹²⁵ Este reconhecimento está embasado em OECD. "Policy shaping and policy making: the governance of inclusive growth", Paris; OECD Publishing. 2015.

¹²⁶ Ainda disponível na internet. <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1099?mode=full>.

Outros sinais de desacoplamento foram o rebaixamento da função planejamento na estrutura de governo, a estrutura teratológica do Ministério da Economia, paralelismos e sobreposições de competências com órgãos da Presidência e incontáveis episódios de assédio institucional tendo como protagonista o próprio presidente.

Isto resulta no quadro de ruptura entre o planejamento/formulação e as condições de implementação. O PPA tornou-se ao longo dos anos um planejamento orçamentário, quando muito, e um requisito legal a ser atendido. Muitas agendas estratégicas de médio prazo, de horizontes governamentais, tais como carteiras de projetos como PAC, PPI etc., acabam sendo tratadas como planejamentos paralelos, mas sem o devido lastro de longo prazo, resultando num quadro de "planejamento sem prioridades e prioridades sem planejamento" ¹²⁷. Há exceções de ministérios, estados e municípios que puseram de pé modelos funcionais de planejamento, vinculando o PPA, por cima, a planos de longo prazo (setoriais ou estaduais), e por baixo, tornando-o um instrumento de gestão do desempenho de governo sob adequado macrodirecionamento e coordenação. Minas e Pernambuco são ótimos exemplos sob o Choque de Gestão ¹²⁸ e o Todos por Pernambuco ¹²⁹.

FIM DA ORDEM NEOLIBERAL

A pandemia e suas consequências sobre a gestão macroeconômica agravaram a crise da Ordem Neoliberal no mundo ocidental. As cadeias globais de valor foram rompidas, governos passaram a adotar políticas fiscais e monetárias expansionistas, que estão resultando em aumentos das dívidas públicas e da inflação, gerando incertezas para o futuro, e, no campo comercial, passaram a considerar novas estratégias para produção de bens no

¹²⁷ Gomide & Couto, 2023. Public Sector Planning. In: Lisboa, E, Gomes, R & Martins, H. The Brazilian way of doing public administration. Emerald, UK, 2023.

¹²⁸ Veja-se Vilhena et al. "O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento". Editora UFMG, 2006.

¹²⁹ Veja-se Marini, C & Martins, H. "Todos por Pernambuco em tempos de Governança: conquistas e desafios". Publix, 2014.

exterior, como *reshoring* e *nearshoring*. Sinais do declínio do ciclo da hiperglobalização¹³⁰ passaram a indicar o fim da Ordem Neoliberal, que deixa o mundo mais desigual e menos seguro do ponto de vista ambiental.

No plano político, intensificaram-se as radicalizações políticas, as descrenças na democracia parlamentar e surgiram governos iliberais em países ocidentais. A invasão da Ucrânia pela Rússia encerra o período de estabilidade geopolítica pós-Guerra Fria. Mais recentemente, o ataque terrorista do grupo Hamas sobre o território de Israel aumentou a tensão geopolítica no mundo, que ficou mais incerto e inseguro, portanto indicando o início de uma nova configuração geopolítica, provavelmente do tipo multipolar.

Do ponto de vista metodológico, no Brasil os Planos Plurianuais mostram grande evolução ao longo dos últimos 25 anos. Nesse ciclo da Ordem Neoliberal predominou a utilização das ferramentas do planejamento estratégico, desenvolvido no seio das empresas privadas, que se mostraram de grande utilidade, feitas as devidas adaptações, para o setor público.

Todavia, o Brasil, que havia entrado para o grupo dos países de renda média, ainda no governo Geisel, continuou preso à armadilha da renda média, não rompendo seu limite superior. Esse continua sendo o principal desafio para o crescimento econômico do Brasil, condição necessária, embora não suficiente, para caminhar no rumo da prosperidade e do bem-estar coletivo.

O fim da ordem neoliberal é frontalmente a era dos problemas públicos hipercomplexos – os *wicked problems* –, sem possibilidade de solução ou dissolução, sobre os quais o máximo que se obtém é algum tratamento mitigante, embora operem na fronteira da intratabilidade. Uma vasta literatura associa esse momento com o surgimento do paradigma da

¹³⁰ Ver, principalmente, Rodrik, Dani e Stephen Walt. "How to Construct a New Global Order" https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/how_to_construct_a_new_global_order_may_2021.pdf. e Rodrik, Dani. <https://www.project-syndicate.org/commentary/after-hyperglobalization-national-interests-open-economy-by-dani-rodrik-2022-05>.

governança pública (muitas vezes referido como nova governança pública)¹³¹, que coloca em destaque conceitos tais como governança colaborativa¹³², desempenho estratégico (*strategizing*)¹³³, capacidades institucionais¹³⁴ e criação de valor público¹³⁵. Em que extensão esses elementos estão e se farão presentes nas iniciativas de melhoria do planejamento e de transformação institucional agora e no futuro? Em alguma medida sim. Mas a quem da necessidade de dotar esses modelos de maior robustez para o enfrentamento dos grandes desafios por parte da sociedade (não apenas dos governos).

¹³¹ Osborne, S. 2010. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

¹³² Ansell, C. & Gash, A. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 4, October 2008, Pages 543–571. Moore, M. & Benington, J. 2011. *Public Value Theory and Practice*. Palgrave MacMillan; Emerson, K., Nabatchi, N. & Balogh, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *J Public Adm Res Theory* (2011) 22 (1): 1-29.

¹³³ Bryson, J. & George, B. (2020) Strategic Management in Public Administration. In book: *The Oxford Encyclopedia of Public Administration* Publisher: Oxford University Press; Bryson, J. M., Barberg, B., Crosby, B. C., & Patton, M. Q. (2021): *Leading Social Transformations: Creating Public Value and Advancing the Common Good*, *Journal of Change Management*, 00(0), 1- 23; e Van Dooren, W.; Bouckaert, G.; Halligan, J. 2010. *Performance management in the public sector*. London: Routledge.

¹³⁴ Cingolani, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology and Maastricht Graduate School of Governance, 2013; Fukuyama, F. What is governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347–368, July 2013; Evans, P. B., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A crossnational analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765.

¹³⁵ Moore, M. 1995. *Criando Valor Público*. Enap. Capítulos 1 e 2; e Osborne, S. 2021. *Public Service Logic - Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery*. Routledge.



III – Um mundo em transição para uma nova Ordem Político-Institucional

**“Nada
Será de novo do jeito
Que já foi um dia
Tudo passa, tudo sempre passará”
Lulu Santos**

Em 2022, Gary Gerstle¹³⁶ fechou seu livro *“The Rise and the Fall of the Neoliberal Order”*, com o seguinte parágrafo:

¹³⁶ Gerstle, Gary, op. Cit. pp. 293

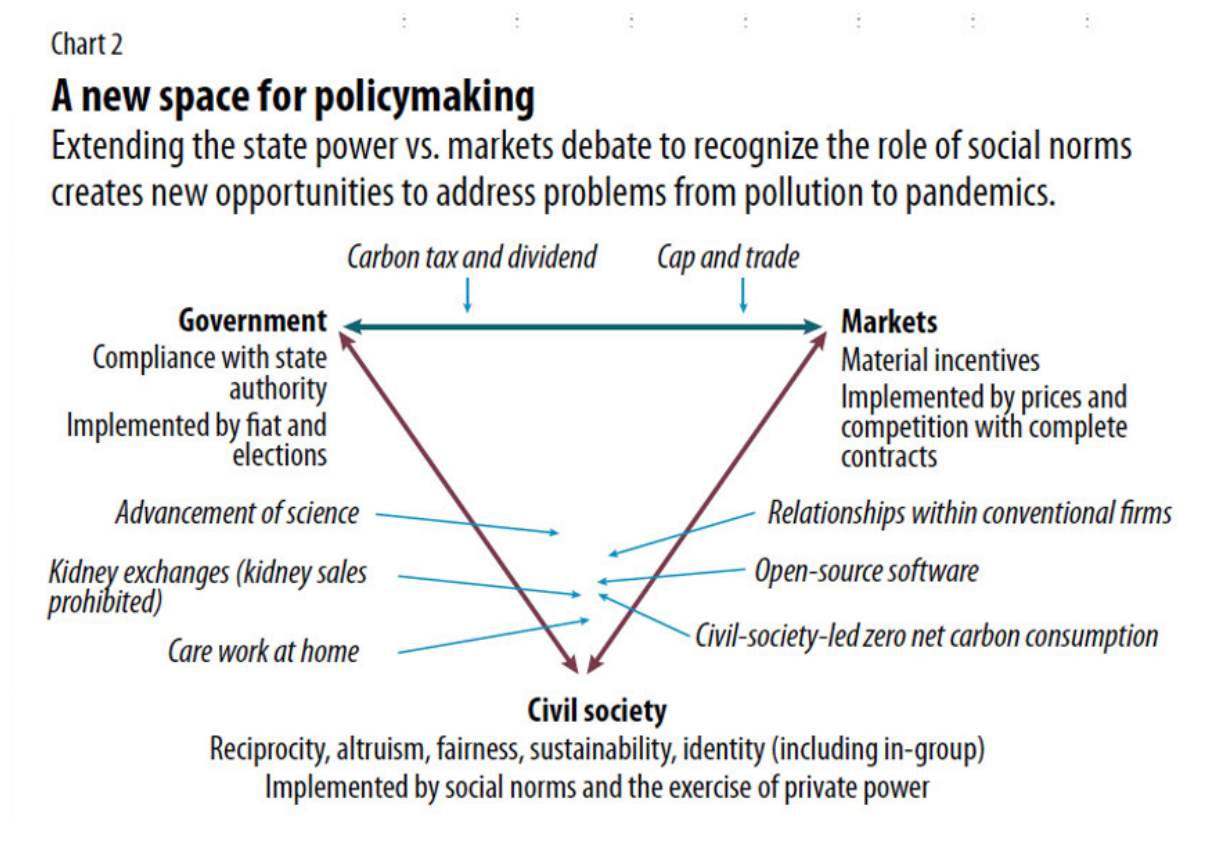
A political order must have the ability to shape the core ideas of political life. It must be able to do so not just for one political party's most ardent supporters but for people located across the political spectrum. The New Deal order sold a large majority of Americans on the proposition that the strong central state could manage a dynamic but dangerous capitalist economy in the public interest. The neoliberal order persuaded a large majority of Americans that free markets would unleash capitalism from unnecessary state controls and spread prosperity and personal freedom throughout the ranks of Americans and then throughout the world. Neither of these propositions today commands the support or authority that they once possessed. Political disorder and dysfunction reign. What comes next is the most important question the United States, and the World, now face.

Já em sua segunda década, o século XXI dá indicações de que será diferente do século anterior. Do ponto de vista econômico, a disrupção digital, a crise climática e o aumento da desigualdade estão a desafiar antigos credos em relação às políticas de crescimento econômico. Do ponto de vista político, novos desafios impõem novos olhares. Por exemplo, o modelo de oposição Estado-Mercado não se adapta às sociedades com aumento das demandas por maior participação e voz de grupos de interesses refletindo diversidades e identidades, e canais de comunicação mais eficazes, que colocam em cheque as vias da representação político-partidária. A democracia hoje requer maior diálogo entre Estado, mercado e sociedade civil.

Segundo Bowles e Carlin, as relações político-institucionais no novo tempo são representadas por um triângulo que tem em seus vértices: Estado, Mercado e Sociedade¹³⁷, conforme Figura 2 abaixo.

¹³⁷ Ver Bowles e Carlin, W. Rethinking Economics. IMF: Finance and Development, Spring 2021 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/03/rethinking-economics-by-samuel-bowles-and-wendy-carlin.htm>. Bowles e Carlin propõem semelhante divisão dos ciclos político-institucionais apresentados por Fraser e Gerstle, porém os classifica como paradigmas.

Figura 2: Representação das três dimensões das esferas das relações político-institucionais de Bowles e Cardin com definição dos papéis das três esferas



É nesse espaço nas democracias que as negociações ocorrem e soluções emergem visando ao bem-estar coletivo. É nesse espaço que os planos de governo devem buscar dialogar para definir seus objetivos. Não mais é tempo de Estado ou de mercado hegemônico. É tempo de interações colaborativas entre Estado, mercado e sociedade civil.

MEGATENDÊNCIAS

Se o século XXI recebeu uma herança inigualável de progresso, conhecimento, conquistas científicas e tecnológicas, avanços nas comunicações, redução da mortalidade, ampliação da expectativa de vida e elevação da renda per capita; recebeu, também, (i) como resultado da primazia dos interesses individuais sobre os interesses coletivos, profunda concentração de riqueza e ampla desigualdade, dividindo regiões, países e pessoas e, (ii)

em consequência da exploração sem limites da natureza, a crise climática, cujo desfecho já é iminente.

No Brasil, em particular, o capitalismo absorveu em sua dinâmica relações pré-capitalistas, como exploração do trabalho em formas contemporâneas de escravidão, exploração predatória do garimpo e devastação das florestas, e práticas patrimonialistas, oriundas do período colonial, que sobrevivem nas relações de poder, principalmente na esfera do Estado. Pode-se afirmar que o Estado brasileiro foi capturado por interesses privados, quer patrimonialistas, quer corporativos, quer, ainda, econômicos, políticos e individuais. Tornou-se predatório e ineficaz, custoso e injusto.

A busca do progresso deve considerar, de um lado, tendências inexoráveis que demarcam contornos para a definição de políticas públicas, como o baixo crescimento demográfico e o envelhecimento da população, e a revolução digital, com seus impactos nos processos de produção e de comercialização e na rotina diária das pessoas; de outro lado, os desafios que precisam ser enfrentados, como a estagnação econômica e a armadilha da renda média, a inaceitável desigualdade de renda e a crise climática. O Brasil pode e deve transformar esses desafios em oportunidades para seu desenvolvimento.

CEPAL REVISITADA

Passados 75 anos desde sua criação, a CEPAL continua influenciando o pensamento latino-americano sobre estratégias para o desenvolvimento.

O ILPES, seu braço que apoia os países no planejamento, desenho e implementação de planos e de políticas públicas e na formação e treinamento de gestores públicos, está voltado, atualmente, para colaborar com a promoção de um estilo de desenvolvimento que supere os desequilíbrios do estilo anterior. Esse novo estilo de desenvolvimento

requer lideranças horizontais, renovadas, colaborativas e participativas, uma governança antecipatória que usa a construção de futuros possíveis como espaço de reflexão inclusivo e participativo, e uma abordagem territorial

que aproveita as especificidades e capacidades do território para alcançar cadeias produtivas sinérgicas e virtuosas. Necessita também de um planejamento com perspectiva de longo prazo para vincular medidas de curto e médio prazo com uma visão pactuada do país e a construção de pactos entre o governo e todos os atores sociais do território. Da mesma forma, uma integração da ação climática e da gestão de riscos como eixos de planejamento para a resiliência.¹³⁸

A nova concepção de desenvolvimento¹³⁹ parte da constatação semelhante à de Gary Gerstle¹⁴⁰ e compartilhada por vários estudiosos de que, desde o início dos anos 80, a economia internacional teve definidas suas regras com base na expansão do mercado e na redução dos espaços para políticas governamentais. Esse sistema esteve associado com rápida liberalização financeira, que aumentou os impactos dos processos especulativos com moedas, *commodities* e bens imobiliários no desempenho da economia. Por seu lado, o trabalho humano tem sido enfraquecido em razão da mobilidade do capital que vem ganhando poder de veto ou impondo políticas que contribuem para o aumento da desigualdade.

Também a capacidade dos governos democráticos para suprir a sociedade de bens públicos e adotar políticas progressivas de tributação vem sendo erodida, assim como a habilidade para sustentar o Estado de Bem-Estar.

Em consequência, a economia global atravessa três crises estruturais inter-relacionadas: (i) crise de instabilidade e baixo crescimento do produto; (ii) crise da expansão da desigualdade; e (iii) crise ambiental, que ameaça destruir os sistemas que sustentam a vida no planeta.

¹³⁸ Ver "desafios e planejamento para o desenvolvimento do futuro", Ilpes/Cepal, 2023. <https://biblioguias.cepal.org/ilpes60-pt/desafios-planejamento>.

¹³⁹ Ver, "Building a New Future: Transformative Recovery with Equality and Sustainability", Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e682e032-882e-4d28-ad5f-335ea7a7bb4e/content>.

¹⁴⁰ Gerstle, Gary. Op.Cit.

A CEPAL, então, aponta assimetrias na economia internacional – tecnológica, financeira, institucional e de poder – que formam um sistema centro-periferia. Aqui está, cristalina, a identificação da abordagem atual da CEPAL com sua abordagem no período pós-guerra.¹⁴¹

Para melhor compreender a concepção cepalina revisitada, vejamos o texto abaixo:

The structuralist school of economic thought recognizes that the international system is composed of very heterogeneous countries that can be divided into two groups, the Centre and the periphery.¹⁴² The Centre has high per capita income and is positioned on or very close to the technological frontier, which enables the countries there to compete in the most technology-intensive sectors with the strongest demand and, consequently, to dominate world trade in those sectors. The technological capabilities at the Centre also allow it to successfully create new processes, goods and services, thereby diversifying production. The opposite occurs at the periphery, which lags behind the Centre in terms of technology. The technology gap also forces the periphery to rely mainly on static comparative advantages based on natural resources or low wages in order to compete on the international market.

Alguém pode julgar simplista a dualidade centro-periferia em um mundo globalizado e caminhando para nova configuração geopolítica, eventualmente multipolar, todavia, as evidências mostram ser inquestionável a existência das três crises. Portanto, enfrentá-las simultaneamente é imperioso, o que é proposto por várias matrizes de teoria econômica.

¹⁴¹ É necessário separar o modelo de análise (centro-periferia) das propostas de desenvolvimento, no passado, industrialização via substituição de importações e agora desenvolvimento pela integração de crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade.

¹⁴² "Centre and periphery are ideal types that are each highly heterogeneous in the real world. Countries on the periphery, if they adopt appropriate policies, can reposition within the system". Ver *op.cit.*, na nota 96.

Na visão atual da CEPAL, para atingir o processo de desenvolvimento sustentável, é necessária a coordenação dos esforços de políticas que atacam as três crises simultaneamente, o que representaria um *big-push*¹⁴³ para a sustentabilidade.

Independentemente do modelo centro-periferia, e no âmbito mais genérico, as propostas sugeridas pela CEPAL não diferem das que são defendidas nos fóruns e debates sobre estratégias de desenvolvimento nos tempos atuais.¹⁴⁴ O futuro do capitalismo dependerá da compatibilização do crescimento econômico com inclusão social e economia de baixo carbono.

O desafio mais premente é qual será a estratégia mais factível para a transição do modelo atual para o futuro. As escolhas de políticas públicas e suas prioridades surgirão dos entendimentos políticos possíveis, não será apenas questão de decisão técnica, mas dependerá da construção de consensos morais e alianças políticas que sejam majoritários no seio da sociedade.

PPA 2024-2027 – GOVERNO LULA III

Lula foi eleito em pleito extremamente polarizado, resultado de campanhas políticas radicalizadas. A economia ainda sentindo os efeitos das medidas de combate à pandemia, principalmente no âmbito fiscal, inflação resistente e ambiente externo desafiador.

Na reestruturação ministerial¹⁴⁵ do novo governo, mais uma vez o Ministério do Planejamento sofreu modificações. A mais profunda foi retirar de seu comando as atribuições de gestão. Foi recriado o Ministério da Administração, agora sob a denominação de Ministério da Gestão e da Inovação em Políticas e Serviços Públicos. Nas atribuições do Ministério do Planejamento e Orçamento cabe salientar a “elaboração, acompanhamento e avaliação

¹⁴³ O conceito *big-push* trata de programas e projetos que têm efeitos multiplicadores.

¹⁴⁴ Basta examinar os documentos do Banco Mundial, FMI, World Economic Forum, Nações Unidas, entre outros.

¹⁴⁵ Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023.

do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais", dando ênfase ao escopo orçamentário do plano plurianual, o que é mais coerente com a realidade atual da rigidez dos orçamentos fiscal e de seguridade social e das restrições incorporadas aos dispositivos constitucionais relativas à prudência, responsabilidade e gestão da dívida pública; o que pode, talvez, indicar tendência para transformar o comando constitucional (Art. 165 da CF) em orçamentos plurianuais de investimentos.

Outro ponto a se destacar em relação ao planejamento estratégico governamental é que sua coordenação, ao que parece no texto legal, será da Casa Civil, se se atenta para a combinação de duas das atribuições desse Ministério: a coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e políticas públicas com a coordenação e integração das ações governamentais.

Em seu resumo sobre o desempenho econômico recente, o PPA 2024-2027 observa que a última década pode ser vista como um dos períodos mais turbulentos da história brasileira. Por exemplo, com os resultados negativos advindos com a pandemia e combinados com a crise 2015-2016¹⁴⁶, o Brasil cresceu no período 2012-2022 em média 0,7% a.a., ou seja, muito aquém da média mundial (2,7%), e menos que as médias da América Latina (1,4%), dos países de renda média alta (4,5%) e dos países da OCDE (1,8%).

Importante assinalar que o diagnóstico chama a atenção para a estagnação do Brasil no grupo de países de renda média (armadilha da renda média), indicando que o valor da renda média em 2022 foi de R\$ 15.093,46, inferior à média dos países de renda média alta, que foi US\$ 18.096.

O fator fundamental para a permanência do Brasil na armadilha da renda média é a estagnação da produtividade, também apontada no diagnóstico do PPA 2024-2027, que observou que a produtividade por hora trabalhada no Brasil ficou constante entre 2010 e 2022.

¹⁴⁶ Recessão no governo Dilma II.

O diagnóstico não aprofunda análise sobre a crise fiscal, admite que o “*novo Regime Fiscal Sustentável, que busca garantir trajetória sustentável para as variáveis fiscais, e, em paralelo, permite o governo planejar e executar políticas públicas que garantam o desenvolvimento do país*”.

Na síntese de seu diagnóstico, o PPA 2024-2027 afirma que o balanço da última década aponta para a necessidade de se ter um projeto de desenvolvimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável. Pela primeira vez, desde o Plano de Metas (JK), o tema da sustentabilidade é reconhecido no âmbito dos principais objetivos a serem atingidos.

As bases políticas de Lula na sociedade, nas eleições de 2022, dividiam-se entre os apoiadores históricos, que elegeram o PT, em quatro ocasiões anteriores, e os eleitores eventuais, que votaram em Lula porque não queriam a continuidade do governo Bolsonaro.

Como tem sido tradicional no Brasil o presidente eleito não constituir bancada ou coligação suficiente na Câmara e no Senado, ele fica dependendo de acordos para formar maioria no decorrer do mandato.

O governo aprovou um novo regime fiscal¹⁴⁷ e ainda esperava pela votação da reforma tributária quando elaborava o PPA 2024-2027. É nesse cenário que o PPA 2024-2027 foi elaborado e encaminhado para o Congresso Nacional, no final de agosto, aproveitando-se dos avanços passados na utilização do planejamento estratégico. No entanto, introduziu inovações relevantes.

1. Admitiu a separação entre a **dimensão política**, denominada “estratégica” relativa às avaliações e diagnósticos dos cenários, à participação opinativa da sociedade, por diferentes canais, a própria visão do governo e o debate e aprovação no Congresso Nacional¹⁴⁸ e a **dimensão gerencial**, denominada “tática”.

¹⁴⁷ Lei Complementar 200/2023.

¹⁴⁸ Essa é uma determinação constitucional,

2. Adotou um processo de participação da sociedade, por meio de consultas aos conselhos governamentais, plenárias estaduais e plataforma "Brasil Participativo", aprimorando o processo de consultas sociais, desde o primeiro governo Lula.
3. Definiu então a visão de futuro do plano já na apresentação do presidente Lula: **"Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades"**. O plano considera essa visão de futuro "um sonho inspirador, factível no horizonte de tempo desejado".
4. Na dimensão estratégica que se refere aos resultados (entregas), foram definidos 69 objetivos estratégicos, indicadores-chave nacionais, e metas quantitativas anuais, agregados em três eixos temáticos, a saber: (i) Desenvolvimento social e garantia de direitos; (ii) Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e (iii) Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania.
5. A dimensão tática, que se refere aos meios escolhidos para atingir a visão planejada, é a parte gerencial propriamente dita. Na esfera da dimensão tática estão elencadas as seis prioridades do governo: (i) combate à fome e redução das desigualdades; (ii) educação básica; (iii) saúde: atenção primária e especializada; (iv) neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; (v) novo PAC; e (vi) combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.
6. Por fim, o PPA 2024-2027 apresenta cinco agendas transversais de políticas públicas que, por sua complexidade, exigem ações integradas de várias áreas do governo, quais sejam: (i) Crianças e adolescentes; (ii) Mulheres; (iii) Igualdade racial; (iv) Povos Indígenas; e (v) Ambiental.

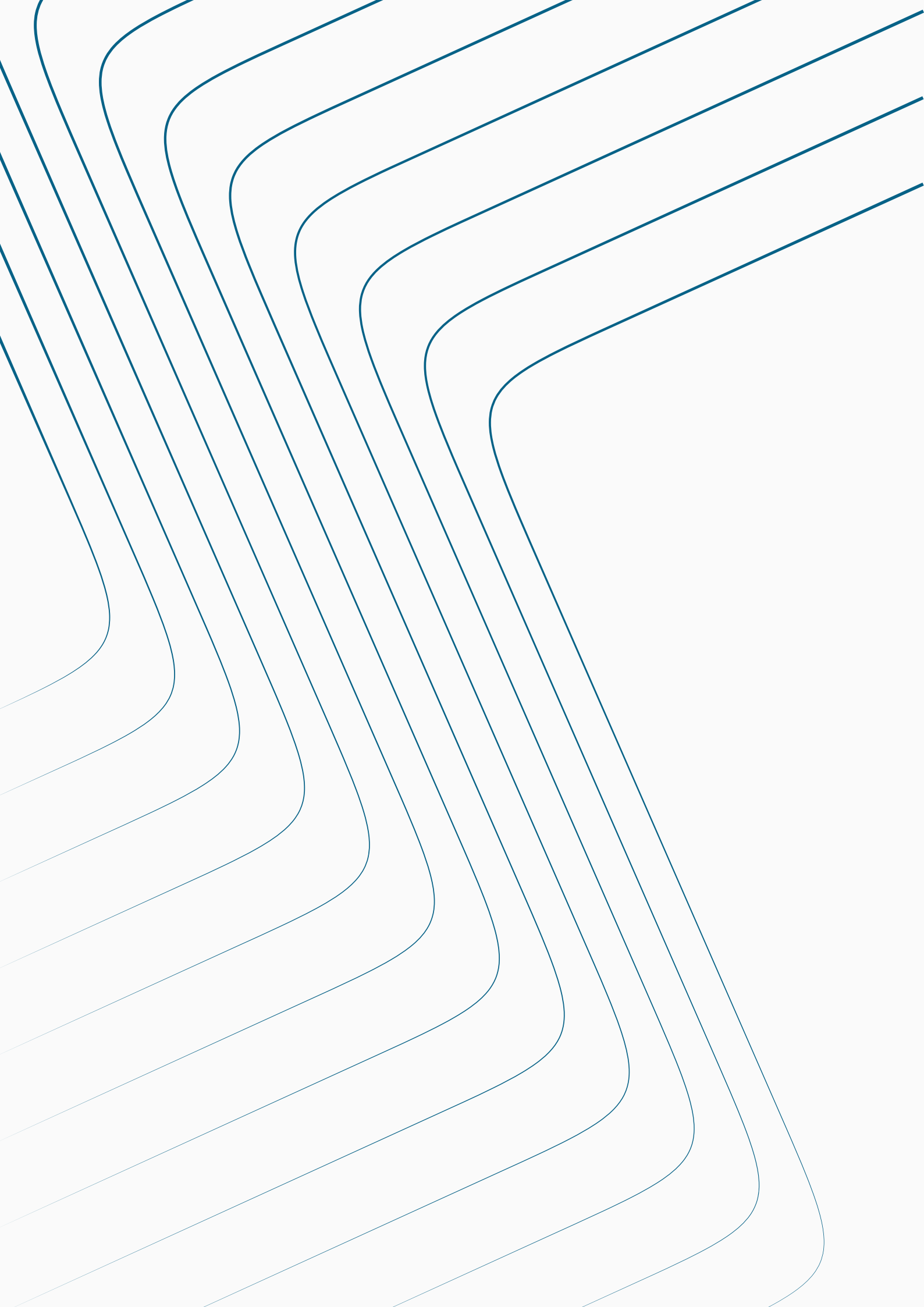
O PPA 2024-2027 apresenta uma concepção dicotomizante entre política e administração e uma visão reducionista desta última. As dimensões política e gerencial perpassam os níveis estratégico, tático e operacional. Tudo é político: propósitos, princípios, resultados, iniciativas, ações. E a gestão envolve uma compreensão totalizante dos mecanismos institucionais de geração de valor público, desde os níveis estratégicos até os operacionais. Gestão não se reduz a aspectos tático-operacionais ou apenas à implementação. Muito provavelmente a raiz desse equívoco está no conceito de governança do TCU – que diferencia governança de gestão e reduz esta última a aspectos operacionais.

Uma inovação bastante auspiciosa foi a definição de metas quantitativas para os objetivos nacionais, ano a ano. Um avanço extraordinário em transparência e um convite à sociedade para acompanhá-los e avaliar o desempenho do governo em relação aos seus próprios parâmetros.

Para o sucesso da execução do plano, pressupõe-se que haja competente monitoramento e avaliação e, sobretudo, boa e eficiente governança, o que faltou em todos os planos plurianuais anteriores.

Outro ponto de alerta refere-se à fragilidade no tratamento da questão fiscal. Se não houver revisão na estrutura de gastos, com eliminação de programas ineficientes ou sem retorno social, redução de indexações e vinculações orçamentárias, dificilmente haverá espaço para realocação de recursos orçamentários para as novas prioridades.

Por fim, como no modelo da CEPAL, seria importante identificar os *big-push* para impulsionar, com seus efeitos multiplicadores, o crescimento econômico tendo como meta superar o teto superior da armadilha da renda média, reduzindo as desigualdades e a pobreza e reduzindo as emissões de CO².





IV – À guisa de conclusões e recomendações

***“ É uma ave no céu, é uma ave no chão
É um regato, é uma fonte, é um pedaço de pão
É o fundo do poço, é o fim do caminho
No rosto um desgosto, é um pouco sozinho”***

Tom Jobim

Pretendemos nesta parte final explorar, à guisa de conclusões e recomendações, duas facetas do planejamento governamental, uma relacionada a sua inequívoca função de promoção do desenvolvimento a partir de uma perspectiva econômica; outra relacionada a sua inequívoca função na gestão do desempenho de arranjos de governança pública em múltiplos níveis (governos, organizações, redes de organizações, políticas públicas, programas etc.) a partir de uma perspectiva gerencial. Faz-se aqui essa diferenciação com o propósito meramente analítico, porque ambas as dimensões (desenvolvimento e desempenho) são complementares, sobrepostas e altamente contextualizadas.

O Planejamento como parte essencial da gestão do desempenho de arranjos de governança pública

Aqui exploramos na experiência brasileira de planejamento governamental e no atual contexto seis questões críticas e indicações de melhoramentos na perspectiva gerencial do planejamento como parte essencial da gestão do desempenho de arranjos de governança pública - definidos como arranjos multi e pluri-institucionais estabelecidos com o propósito de tratar problemas públicos e gerar valor público¹⁴⁹.

Entre os grandes desafios de se rever o atual modelo de planejamento está, diante do que foi dito: a) posicioná-lo como parte da atuação estratégica dos governos, sendo fundamental que se conecte a perspectiva de transformação do Estado para melhor integrar e facilitar as condições de implementação (cuja atual dimensão gerencial e tática do PPA não resolve); b) resgatar a perspectiva de longo prazo para o Brasil, os estados, os municípios, as mesorregiões, a partir dos elementos do debate político, incluindo aí o Congresso, dos estudos técnicos, das políticas públicas, da participação e da interação com a sociedade (que não é a atual dimensão estratégica do PPA, mas deve ser uma peça de longo prazo acima do PPA); c) não deixá-lo restrito aos planos, mas torná-lo um elemento indissociável da atuação estratégica das lideranças.

O Brasil precisa de um novo modelo de planejamento que vá muito além do atual PPA¹⁵⁰. É claro que a volta do PPA participativo anunciado pelo Governo Federal robustece muito sua dimensão política e pode ser um passo muito positivo para a melhoria da qualidade do planejamento na medida que combina elementos de participação e interação. Mas é uma peça no emaranhado da dimensão política. Não substitui e não pode ser uma cortina

¹⁴⁹ Veja-se Kooiman, J. 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage; Laegreid, P., & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organisations: Proliferation, Autonomy and Performance*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230290600>; Pollitt, C. & Hupe, P. (2009). *Talking Governance: The Role of Magic Concepts*. EGPA; e Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). "Complexity and Hybrid Public Administration— Theoretical and Empirical Challenges," *Public Organization Review*, Springer, vol. 11(4), pages 407-423.

¹⁵⁰ Esse novo planejamento governamental deverá estar alinhado com a nova Ordem Político-institucional que sucederá a Ordem Neoliberal, que se finda.

de fumaça para o enfrentamento das outras questões apontadas que merecem atenção urgente. Entendemos que estamos em uma fase de transição de uma ordem político-institucional que se finda e outra que virá substituí-la.

A primeira questão crítica é que o planejamento é sempre parte de algo maior, que nunca aparece. O planejamento, ou um modelo de planejamento, é essencialmente um processo de tomada de decisão sobre o futuro: quem seremos (que requer pensar quem fomos e somos), para onde vamos, o que temos que fazer a respeito. Esse processo de orientação é parte de um processo maior de atuação racional: "muddling through" meios e fins¹⁵¹, atuando estrategicamente (*strategizing*)¹⁵², gestão estratégica¹⁵³ etc. Mas isso vai além da tomada de decisão inicial: envolve o curso da ação/implementação, *whi-thinputs*, *feedbacks* (avaliação, aprendizado) e *feedforwards* (*visioning*). Isso é problemático porque, usualmente, quando se fala de planejamento, se perde essa perspectiva mais ampla da gestão estratégica e tudo se reduz ao estrito planejar sem preocupação sobre o como implementar (que é sempre um problema dos outros) ou como gerar melhorias sustentáveis para ciclos futuros de desempenho (usualmente relacionados ao trânsito dos governos, mas também isso pode se referir a condições contextuais de natureza econômica, política, tecnológica etc.). Em suma, é preciso evitar a dicotomia planejamento-implementação e enxergar o planejamento como um momento de formulação de um composto gerencial maior.

A segunda questão é temporal. A questão não é apenas ter ou não uma perspectiva de longo prazo, mas como as perspectivas de curto, médio e longo prazos se relacionam (a última segue puxando as demais, e as primeiras seguem empurrando a última). Mas há um apelo ao curtoprazismo. O ciclo político o impõe. Mas também opera nesse terreno a falta de consciência estratégica de longo prazo, como se essa dimensão fosse sempre ficcional

¹⁵¹ Lindbloom, C. E. The Science of "Muddling Through". Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88 (10 pages).

¹⁵² Bryson, J.

¹⁵³ Ansoff Lindbloom, C. E. The Science of "Muddling Through". Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88 (10 pages).

e de natureza divinatória. Essa falta de consciência estratégica sobre o futuro de longo prazo tem raízes culturais e na incapacidade do debate político de longo prazo, de natureza visionária e aspiracional, materializar-se em esforços de planejamento de longo prazo. E com isto, o futuro perde-se no agora, sem atentar para que o agora deveria se direcionar para futuros desejáveis. Em outras palavras, não se constrói o futuro sem imaginá-lo de forma ampla e sistemática.

A terceira questão é política e, neste volume, a discutimos no âmbito da dimensão político-institucional. Como processo de decisão e atuação estratégica, planejamento envolve uma dimensão técnica (baseada em dados, evidências e análises racionais, sob múltiplas influências de elementos "irracionais" intuitivos/interpretativos) e uma dimensão política muito ampla, que se estende da atuação das instituições políticas (na definição de prioridades, na barganha autorizativa etc.), de agentes de políticas públicas que influenciam o processo em função de seus interesses gerais ou específicos, da atuação (passiva ou ativa) da sociedade civil organizada (institucionalizada por meio de organizações da sociedade civil e mecanismos de representação de interesse, definidos amiúde como participação) e da sociedade civil "desorganizada" (a sociedade em rede, o conjunto de indivíduos hiperconectados, dotados de alta capacidade de mobilização e influência sobre questões emergentes).

Posicionamentos ideológicos estão presentes em todas as camadas anteriores. Logo, um modelo de planejamento/atuação estratégica deve perpassar todos esses espaços buscando qualidade técnica, engajamento das instituições políticas (partidos, parlamentos), imbricações nos universos (alguns paralelos) de políticas públicas com seus públicos de interesse (*policy networks*), participação (para melhorar a qualidade da formulação e promover legitimidade) e interação com a sociedade em rede (para além das fronteiras institucionais da participação). O mais crítico ocorre quando essas dimensões não interagem, resultando em planejamento tecnocrático, ou capturado, ou populista, ou oclocrático-oportunista.

A quarta questão é o escopo: planejamento governamental ou nacional? Planejamento do governo federal, dos estados e dos municípios? Essa discussão envolve como contemplar

num modelo de planejamento seus múltiplos níveis: mundo (grandes desafios, problemas e bens públicos globais e regionais, questões geopolíticas etc.), Brasil, governos, políticas públicas setoriais (na verdade todas transitórias), organizações e redes de organizações (parceiros públicos e privados), unidades organizacionais, equipes, indivíduos. É muito comum falar-se em planejamento governamental. Por essa razão o planejamento deve se posicionar na perspectiva da sociedade. Os planejamentos do Brasil, seus estados e municípios são responsabilidade dos seus respectivos governos com suas respectivas sociedades. Também o planejamento de um município não é igual ao planejamento de um estado ou do governo federal – e nos três casos a noção de território é bem peculiar. A sociedade (nacional, estadual, municipal) representa sempre o 1º nível de planejamento, porque nela estão contidos seus elementos mais preciosos: aspirações, visões de prosperidade, expectativas, interesses, demandas. Esse é o nível macro estratégico do projeto nacional, do modelo de civilização que pretendemos ter – e que evoca o debate em torno do desenvolvimento e do papel do estado e outras instituições nele. Todos os demais níveis devem vir a reboque e devidamente alinhados entre si com muitas iterações. Essa questão suscita também a necessidade de se buscar construir perspectivas interfederativas (arranjos interfederativos verticais e horizontais, níveis mesorregionais de planejamento, novos enfoques de planejamento regional/regionalização de políticas públicas em redes etc.).

A quinta questão é o planejamento baseado em planos. O plano (um conjunto programático estruturado explícito e endossado) é um elemento muito importante de direcionamento, debate e transparência. Mas isso serve ao propósito de orientar a atuação estratégica cuja dinâmica é maior que a dos processos de elaboração de planos. O plano tem que se relacionar biunivocamente com o pensamento estratégico, pautá-lo e, ao mesmo tempo, alimentar-se dele. Do ponto de vista do processo de planejamento como atuação estratégica, sua eficácia é tornar-se pensamento estratégico na mente dos sujeitos envolvidos no processo (de formular, implementar, monitorar, avaliar).

A sexta questão relaciona-se aos sujeitos do planejamento, mais especificamente àqueles que conduzem a atuação estratégica. Crítico é acreditar que há aqueles que planejam (usualmente uma área de planejamento, seja ministério, secretaria, assessoria, equipe etc.) e outros que executam, outros que avaliam etc. Planejamento, como atuação estratégica,

é uma função gerencial visceral de todos que realizam qualquer tipo de trabalho (mais acentuadamente, mas não exclusivamente, no trabalho gerencial em posições de liderança e no topo). Logo, os líderes (das áreas meio e fim, estratégicos e operacionais) são os verdadeiros sujeitos ativos do processo de planejamento – sem prejuízo da atuação de outros sujeitos das dimensões políticas já abordados. O trabalho da área ou equipe de planejamento deve ser estruturar, facilitar, integrar o processo de planejamento, que deve necessariamente envolver lideranças, mas também quadros técnicos e, em alguma extensão não assembleísta, todos nas organizações e seus parceiros. O planejamento tem que ser em rede na perspectiva da sociedade e das instituições envolvidas (governamentais ou não); não um mero produto de uma equipe de planejadores.

O Brasil já teve modelos de planejamento vitoriosos, que se encaixaram numa lógica de gestão de desempenho e atuação estratégica, mesmo sob circunstâncias limitadoras, como analisamos neste volume.

Retomando nossas questões, estamos preparados para construir o futuro (não apenas do Brasil, mas do mundo) nesse novo tempo marcado por desafios globais e locais de enorme magnitude? Nosso arcabouço institucional de gestão pública dá conta disto, no sentido de prover meios para assegurar boas formulações (estratégicas, táticas e operacionais) e implementações? Não há resposta binária. O que há é a percepção de que há um hiato de capacidades institucionais e uma inércia no sentido de melhorá-las, o que impede a geração de resultados superiores e um melhor aproveitamento de recursos. O Brasil possui uma capacidade institucional e um nível de bem-estar equivalentes aos países de sua categoria (renda média-alta). Mas suas instituições geram esse nível de bem-estar arrecadando 17% a mais e gastando 20% a mais¹⁵⁴. Isso é indicativo de um problema de ineficiência de grandes proporções. Isso é prova de que o Brasil aproveita mal seus recursos, porque suas instituições os dissipam. Acoplar as dimensões planejamento-desenvolvimento e planejamento-gestão pública é um requisito para gerar ganhos expressivos de bem-estar.

¹⁵⁴ Dados do Índice de Capacidade Institucional da Fundação Dom Cabral. <https://gestaopublica.fdc.org.br/#:~:text=CONHE%C3%87A%20O%20%C3%8DNDICE%20DE%20CAPACIDADES,nos%20resultados%20entregues%20%C3%A0%20popula%C3%A7%C3%A3o>.

FUNÇÃO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A função de planejamento governamental para o desenvolvimento é complexa, pois envolve conceitos e definições sobre o papel do Estado e visão sobre o futuro que se quer para o país, escolhas de objetivos a serem atingidos visando ao bem-estar coletivo e, em consequência, escolhas de políticas públicas, questões que estão no escopo da política e da economia política e que são aqui foram identificadas segundo a ordem político-institucional.

O planejamento deve ser elaborado, explicitando seus objetivos-prioritários, metas a serem atingidas e recursos que serão alocados. Ademais, o planejamento governamental abrange a gestão, em todas suas dimensões, gerencial, processos, recursos humanos e materiais, tecnologia, execução, acompanhamento e avaliação. Há, por conseguinte, dois tempos: o tempo político, que se refere às escolhas e à estratégia, e o tempo gerencial, que se refere à elaboração, execução, acompanhamento e avaliação.

Até aqui, tratamos das duas dimensões simultaneamente, a político-institucional, com foco nos objetivos definidos, escolhas de políticas públicas e abrangência da ação governamental, e a gerencial, que cuida de todas as etapas da gestão do plano.

Roberto Campos¹⁵⁵ chama a atenção para a diferença "entre simples declarações de política, programas de desenvolvimento e planos de desenvolvimento", esclarecendo que um programa de desenvolvimento compreenderia, além de definição de metas, a atribuição de prioridades setoriais e regionais, a formulação de incentivos e desincentivos relacionados com essas prioridades. Já um plano de desenvolvimento, além de um programa, faria a especificação de um cronograma de implementação, pela designação do agente econômico (público ou privado) e pela alocação de recursos financeiros e materiais.

¹⁵⁵ Campos, Roberto. "A experiência brasileira de planejamento. In Simonsen, Mario Henrique e Campos, Roberto de Oliveira. A nova economia brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974, p. 47. Citado em Almeida, Paulo Roberto de. "A experiência brasileira em Planejamento Econômico: uma síntese histórica". In Giacomoni, James e Pagnussat, José Luiz. Planejamento e Orçamento governamental. Coletânea – Volume 1. ENAP. Brasília, 2006, p. 193-228.

Examinando a evolução do planejamento governamental no Brasil, verificam-se mudanças significativas, tanto na dimensão político-institucional quanto na gerencial, que serão sumarizadas abaixo, separadamente.

Portanto, planejamento governamental deve ser reservado para os casos de planos governamentais para o desenvolvimento e não deve ser confundido com os planos e planejamentos de programas, projetos e atividades de setores específicos, que são essenciais e utilizados com mais frequência nas inúmeras áreas da administração pública, no compasso da modernização da gestão pública e da incorporação das práticas de planejamento estratégicos, importadas, com as devidas adaptações, da gestão privada.

Uma observação final sobre a função planejamento no governo. Não obstante visões ideológicas e políticas diferentes, a ação do governo como indutor do crescimento econômico e do desenvolvimento tem sido constante e continua sendo fundamental no Brasil.

Ordens Político-Institucionais

Há consenso na literatura sobre dois ciclos de planejamento governamental no Brasil. O primeiro, considerado o auge do planejamento no setor público, com planos de médio prazo orientando as escolhas de políticas econômicas e com o objetivo de estimular a industrialização via substituição de importações, vai, aproximadamente, dos anos 30 aos anos 70 do século passado. No segundo, que se estendeu do início da década de 80 do século passado até 2022, com a predominância das decisões de políticas econômicas de curto prazo sobre orientações de longo prazo, o planejamento governamental para o desenvolvimento perdeu sua relevância. Alguns especialistas e historiadores do planejamento atribuem a esse período a crise do planejamento governamental no Brasil. Foi o período do planejamento por imposição constitucional e da inovação na dimensão gerencial, com o uso das ferramentas do planejamento estratégico.

Neste e-book, consideramos que esses dois ciclos da história do planejamento podem estar associados, ou serem, em certa medida, determinados, por duas eras de Ordens

Político-Institucional, que predominaram no Ocidente¹⁵⁶, e que, conforme mencionado anteriormente, são entendidas na acepção de Fraser e Gestle¹⁵⁷ como “um conjunto de ideias, políticas públicas e alianças políticas dominantes e determinantes para a formação política ideológica e moral de um determinado período”.

No primeiro ciclo ocorreram os planos de planejamento do desenvolvimento, sob a batuta do Estado, quer nos períodos democráticos, como nos governos JK e João Goulart, quer nos governos autoritários no regime militar. A ordem político-institucional no Brasil foi constituída sob a égide do processo de industrialização via substituição de importações, que foi capaz de construir alianças majoritárias políticas tanto no período democrático, com JK, quanto no período militar, com a participação das elites empresariais, classe média e militares. No curto período entre a renúncia de Jânio Quadros (agosto de 1961) e o golpe militar (março de 1964), essa aliança foi rompida, quando o comando do governo ficou com o vice-presidente, João Goulart¹⁵⁸, que representava outra aliança, a Operário-Estudantil-Camponesa, minoritária no âmbito da sociedade.

No segundo ciclo, correspondente à Ordem Neoliberal, prevaleceu a limitação da ação governamental, com privatização de empresas estatais em vários setores, incluindo infraestrutura, como energia e telecomunicações, a abertura comercial, diante da expansão da globalização, e a priorização de ajustes macroeconômicos, visando à busca do controle sobre a dívida pública e a inflação, controlados e supervisionados pelo FMI. Nesse ciclo, a falta de fontes de financiamento para o desenvolvimento foi fundamental para enfraquecer esforços de implementação de programas de crescimento econômico e desenvolvimento. Tanto os governos, que se autodenominaram liberais (Collor e Bolsonaro), quanto os social-democratas (FHC e Lula), em suas diferentes tonalidades e ações, responderam igualmente, dando prioridade ao enfrentamento da crise macroeconômica.

¹⁵⁶ Ver as citações anteriores de Gary Gerstle.

¹⁵⁷ Ver Fraser e Gerstle, op.Cit.

¹⁵⁸ Vale registrar aqui que à época se podia votar em um candidato a vice-presidente de partido ou coligação diferente do partido ou coligação do candidato a presidente. João Goulart, vice-presidente eleito, era da chapa adversária de Jânio Quadros, presidente eleito.

Nesse segundo ciclo, houve, também, a promulgação da Constituição em 1988, restabelecendo o Estado democrático de direito e as eleições diretas. A nova Constituição estabeleceu novas regras para a elaboração de Planos Plurianuais, articulados com a elaboração dos orçamentos anuais. O comando constitucional, de certa forma, disciplinou a elaboração dos planos plurianuais, que, em geral, tornaram-se semelhantes à medida que se transformaram ao longo dos anos em Planos Estratégicos Plurianuais, conforme metodologia já consagrada e exitosa no setor privado.

O Planejamento governamental na Constituição de 1988

Na parte da Ordem Econômica e Financeira, a CF 88 incluiu inovação no Art.174 dispondo: "Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento** (grifo nosso), sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado". E acrescenta em seu § 1º "A lei estabelecerá as diretrizes do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento".

Assim, a Constituição Federal, na ordem econômica, estabeleceu que caberá ao Estado não tão somente as funções normativa e fiscalizadora, clássicas nas democracias liberais, mas também as funções de planejamento nacional equilibrado. Uma inovação significativa na Carta Magna.

No campo das Finanças Públicas (Capítulo II), estão estabelecidas, então, as regras para a elaboração do Planejamento Governamental (art. 165 e seguintes), tornando obrigatório um Plano Plurianual para quatro anos, articulado com o Orçamento anual. Ao longo deste século, foram introduzidas alterações nos dispositivos constitucionais, tornando obrigação constitucional a disciplina fiscal, que precederá a alocação dos recursos orçamentários a planos, programa e projetos. Atualmente, o § 2º do Art. 165 estabelece:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, **estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública** (nosso grifo), orientará a elaboração da lei orçamentária anual, dis-

porá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

A CF 88 em seu Art.1º define os cinco princípios fundamentais do Estado democrático de Direito da República Federativa do Brasil: (i) soberania; (ii) cidadania; (iii) dignidade da pessoa humana; (iv) valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e (v) pluralismo político, que serão os pilares sobre os quais se erigirão os planos governamentais de desenvolvimento, considerando os objetivos fundamentais elencados no Art. 3º da CF: (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; e (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou outras formas de discriminação.

Por fim, embora sem força normativa, no Preâmbulo da CF 88 estão elencados os que são os princípios éticos da República Federativa do Brasil que deveriam orientar toda ação programática do governo.

A seguir apresentaremos, de forma sucinta, os principais avanços que julgamos relevantes e atuais para a formulação do Planejamento Governamental:

DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Ordem Político-Institucional da Industrialização via substituição das importações

No período que chamamos de primórdios do Planejamento Governamental, anterior ao governo JK, vários avanços institucionais merecem destaque, como a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), em 1938, no Estado Novo para modernizar a administração pública, diminuir a ineficiência do funcionalismo público, conter o patrimonialismo e reorganizar a administração pública; a organização do sistema financeiro público, criando, além do Banco do Brasil (1908) e Caixa Econômica Federal (1861), os Bancos do Nordeste e o BNDE, nos anos 50; no setor de mineração e siderurgia, a Companhia Vale do Rio Doce (1942) e Cia. Siderúrgica Nacional (1943) e, na infraestrutura de energia a Pe-

trobras (1953) e as companhias públicas de energia hidráulica: CHESF (1945), CEMIG (1952), USELPA (1953) CELESC (1954), CHERP e CELUSA e CELG (1955). ESCELSA (1956) e FURNAS (1957). Em 1961, foi criada a Eletrobrás.

Plano de Metas

O primeiro Plano de desenvolvimento nessa era foi o Plano de Metas do Governo JK, cujos objetivos estavam bem claros em promover um "big-push" no crescimento econômico e, por decorrência, no desenvolvimento. O Plano se sustentava nos chamados "polos de germinação", para induzir o crescimento industrial regionalizado. Com a construção de Brasília, promoveu, simultaneamente, a interiorização do desenvolvimento, abrindo a fronteira do Centro-Oeste. Era a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro. A fixação de metas quantitativas foi outra inovação. No governo JK, foram criadas as superintendências regionais: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAN) e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

Plano Trienal

No Governo João Goulart, foi criado, pela primeira vez, o Ministério Extraordinário do Planejamento, absorvendo as funções da COPLAN, do governo JK. Celso Furtado foi o primeiro ministro do Planejamento e deixou sua marca elaborando o Plano Trienal, que não foi executado em tempos tão conturbados do ponto de vista político e econômico. O maior mérito desse plano foi hierarquizar os problemas e estabelecer como seus objetivos o crescimento econômico, a redução da inflação e dos custos sociais do desenvolvimento, com melhor distribuição de renda e das disparidades regionais.

PAEG

O primeiro governo da Revolução Militar, o PAEG, teve fundamental importância para preparar o país para a retomada do crescimento com base na industrialização via substituição de importações. Por um lado, fazendo ajuste macroeconômico com redução gradual da inflação e, de outro lado, promovendo amplo programa de reformas, entre as quais se destacam a tributária, a criação do FGTS e da política habitacional (BNH), a reestruturação do sistema financeiro brasileiro por meio da reforma bancária, a criação do Banco Central

e do Conselho Monetário Nacional (CNM), disciplina do mercado de capitais, e aprovação do Estatuto da Terra (um projeto em resposta à reforma agrária do programa de reformas de base do governo João Goulart).

Fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs)

A partir de 1968, os governos militares entraram no seu período mais autoritário e brutal do ponto de vista político, com a edição do AI5/1968. A grande mudança de concepção dos planos foi sua subordinação à doutrina do binômio Desenvolvimento e Segurança, concebida na Escola Superior de Guerra, e que teve supremacia na formação do pensamento militar durante o período da Guerra Fria.

PND I

Esse Plano eminentemente prático enfatizou a integração regional por meio dos programas de Integração Nacional (PIN), Integração Social (PIS) e o programa de redistribuição de terra (PROTERRA). Foi, no âmbito do PND I, criada a EMBRAPA para desenvolver a base tecnológica de um modelo de agricultura e pecuária tropical, por via do aumento da produtividade¹⁵⁹.

Setor que recebeu bastante apoio nesse PND I foi o de transportes, com a criação da VALEC, no subsetor ferroviário, e, no subsetor de transportes rodoviários, a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, relevantes para a integração regional do país.

Merece registro que na área de infraestrutura física foi incluído o setor de comunicações.

PND II

Esse Plano foi uma continuidade do anterior no que se refere à sua concepção, alinhada à doutrina Segurança e Desenvolvimento. O presidente Geisel iniciou sua estratégia de distensão política, classificada de "abertura lenta e gradual". Em relação ao Plano anterior,

¹⁵⁹ Origem da revolução agrícola do Brasil, colocando o país entre os maiores produtores de *commodities* no mundo, graças à maior expansão da produtividade do que da área plantada.

esse dá mais ênfase à geração de energia . Na interface entre produção de energia renovável e produção agrícola, foi criado o vitorioso Programa Nacional do Álcool ("Proálcool")¹⁶⁰.

Na área institucional, cresceu o número de empresas estatais. Um dos objetivos do PND II foi incluir o Brasil no grupo dos países de renda média. De onde o país nunca mais saiu.

PND III

Este Plano nasceu durante o aprofundamento da crise financeira internacional, cuja gravidade foi subestimada pelo governo Geisel. O governo teve que enfrentar os impactos da crise sobre o endividamento externo, a dívida pública e a inflação. O ministro do Planejamento Delfim Neto ficou ocupado com a administração dos acordos com o FMI para evitar moratória da dívida externa e controlar a inflação.

Terminava a transição para um governo democrático, após a oposição vencer as eleições indiretas para presidente. Fechavam-se as cortinas de um ciclo autoritário de 21 anos.

Ordem da Globalização: Fase dos Planos Plurianuais (PPAs)

Ainda antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, tomou posse o primeiro governo do ciclo democrático. Com a morte do presidente-eleito Tancredo Neves, assumiu a presidência o vice-presidente José Sarney, até recentemente apoiador do regime militar. Embora tenha elaborado o I PND da Nova República, os esforços do governo estavam voltados para enfrentar os graves desafios macroeconômicos, como hiperinflação, endividamento externo, iminência de moratória, o que, de fato ocorreu, em 1987. Na esfera política, o governo acompanhou os trabalhos da Constituinte.

PPA do Governo Collor

Collor não concluiu seu mandato, deixando a hiperinflação e as consequências da moratória do governo anterior para seu sucessor, o vice-presidente Itamar Franco. No entanto,

¹⁶⁰ Já se vivia no período da crise mundial na oferta do petróleo.

as diretrizes de seu PPA já indicavam os novos ventos neoliberais, como construção de um Estado moderno e eficiente, reestruturação do gasto público, programas de desestatização e desregulamentação, reforma administrativa e abertura comercial.

PPA do primeiro governo FHC

O carro-chefe do governo FHC foi a execução do programa de estabilização monetária, o Plano Real, lançado no governo Itamar Franco, quando FHC era Ministro da Fazenda. O PPA do primeiro governo FHC tinha como premissa básica a consolidação da estabilidade monetária. Nunca foi avaliado seu desempenho. Todavia, no decorrer desse mandato, foi implementado o Programa Brasil em Ação, baseado nas modernas práticas dos planos estratégicos, que deu nova racionalidade à busca do desenvolvimento, principalmente com a lógica de investimentos, públicos e privados em Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Assim, o novo PPA 1996-1999 identificou programas e projetos cujos investimentos teriam efeitos multiplicadores sobre a economia regional, sobre a integração nacional e, por fim, sobre o desenvolvimento do país.

PPA do segundo governo FHC

Houve a tentativa no PPA de dar continuidade ao Programa Brasil em Ação, contudo, as condições políticas já não eram mais favoráveis, assim, a profunda crise energética e as incertezas do mercado não permitiram a execução correta do PPA. Uma inovação importante no campo da política macroeconômica foi a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabeleceu a responsabilidade fiscal.

PPA do primeiro governo Lula

Na dimensão político-institucional, o governo Lula valeu-se dos avanços do governo anterior, principalmente quanto à reorganização da gestão da economia, com responsabilidade fiscal, inflação sob controle e condições para o crescimento da economia.

Inovou na elaboração do PPA ouvindo a sociedade por meio de 27 fóruns de participação social, ressaltando a importância do uso do modelo de planejamento participativo. A estratégia de crescimento econômico baseou-se no estímulo à expansão da demanda, por meio do aumento dos gastos públicos, principalmente o Programa Bolsa Família, dos au-

mentos reais do salário- mínimo e da expansão da economia, que se valeu das reformas do governo FHC e do aumento da demanda e dos preços de *commodities*.

PPA do segundo governo Lula

O segundo PPA de Lula foi elaborado com a suposição de que os principais obstáculos ao crescimento econômico, gerados pelo descontrole inflacionário, desequilíbrios das contas públicas e das contas externas, haviam sido equacionados, criando-se um ambiente favorável ao crescimento e, assim, o PIB cresceria, em média, 5% ao longo de sua execução.

Uma inovação no PPA foi a inclusão de visão de longo prazo para instruir a definição dos mega-objetivos. No entanto, o governo se viu diante da mais profunda crise financeira mundial, depois de depressão de 1929, a partir do segundo semestre de 2007. Foram os principais programas-força desse plano o “Bolsa-Família” e o PAC. Nesse período, o governo começou a abandonar seu compromisso com a responsabilidade fiscal, e o PPA seguiu o destino dos planos anteriores.

PPA do primeiro governo Dilma

O primeiro PPA do governo Dilma chamou-se Mais Brasil e apostava na continuidade das ações do segundo governo Lula, mantendo os mesmos objetivos e os mesmos programas para estimular o *big-push* que vieram do governo Lula: Bolsa-Família e PAC.

O erro fundamental do governo foi não considerar as condições macroeconômicas adversas, no plano externo e interno, e repetir a estratégia do governo Geisel, aprofundando os incentivos ao crescimento da economia.

As implicações das investigações no âmbito da operação Lava-Jato já corroíam a governabilidade política.

PPA do segundo governo Dilma

O PPA do segundo governo Dilma foi denominado Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social e foi concebido considerando a continuidade dos fundamentos dos planos de desenvolvimento das administrações petistas, sem adaptações ou ajustes diante das

mudanças estruturais profundas na economia internacional após a crise financeira de 2008-2009.

O plano seguiu a mesma estrutura dos planos estratégicos anteriores, mas a crise na economia associada à crise política tornou o PPA folha morta. Dilma deixou o governo por meio de *impeachment* em 2016.

PPA do governo Bolsonaro

O governo Bolsonaro, em certa medida, repetiu o governo Collor. Fez profunda reorganização ministerial, concentrando funções de vários ministérios sobre um grande ministério da Economia. Uma das consequências para o Planejamento Governamental é sua vinculação à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), que, por sua vez, está subordinada à Secretaria Especial da Fazenda, sob a qual também está subordinada à Secretaria de Orçamento Federal.

Vê-se qual a importância dada ao planejamento governamental sob Bolsonaro, coerente, por sinal, com suposta visão de Estado mínimo, ao menos no discurso. A pandemia que chegou ao Brasil no início de 2020 alterou qualquer iniciativa de planejamento de um governo minimalista. O governo aumentou seus gastos, baixou a taxa básica de juros (Selic), colocou o sistema financeiro para oferecer crédito a setores específicos da economia, usando o governo para minimizar os efeitos negativos da pandemia. Adeus responsabilidade macroeconômica.

PPA do terceiro governo Lula

O PPA do terceiro governo Lula, neste e-book, foi classificado na transição para uma possível nova Ordem Político-Institucional que está em curso, após o declínio da Ordem Neoliberal. Para efeito deste resumo, está no grupo dos PPAs, pós-Constituição de 1988.

O PPA do terceiro governo Lula combina uma visão de futuro (sonho), que não é requerido pela Constituição Federal, com um bem elaborado plano estratégico com todas suas etapas bem definidas e com metas anuais para objetivos nacionais.

Sua visão de futuro "Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades" pode ser uma ambição com possibilidade de promover uma aliança política majoritária para uma nova Ordem Político-institucional, que poderia ser resumida em prosperidade e justiça.

O desafio é a estratégia para construir essa aliança com a maioria dos setores e lideranças relevantes do país. Somente o tempo irá dizer.

DIMENSÃO GERENCIAL

Ordem da Industrialização via substituição das importações

Plano de Metas

Foram estabelecidas 31 metas, incluindo a construção da nova capital, agrupadas em 5 eixos: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação.

Na dimensão gerencial, o Plano de Metas também inovou na governança de sua execução. Foi constituída a Comissão de Planejamento Nacional (COPLAN) para coordenar o Plano e o Conselho de Desenvolvimento, composto por ministros de Estado e os presidentes do Banco do Brasil e do BNDE. Subordinados ao Conselho de Desenvolvimento foram criados os Grupos Executivos, com participação bipartite (governo e representantes do setor produtivo).

Plano Trienal

Muito embora tenha sido criado o Ministério Extraordinário do Planejamento, a fase política e econômica conturbada e, principalmente, a ausência de aliança política que pudesse dar sustentação ao governo, o Plano não foi executado.

PAEG

No âmbito gerencial, foi baixado o Decreto Lei 200/1967, dispondo sobre a organização e gestão da administração pública em uma ótica modernizante, conferindo à atividade do planejamento uma grande importância. Foi um esforço para superar a rigidez burocrática do Estado e introduzir novas práticas de gestão com alta eficiência.

Na esfera da governança do Plano, foi criado o Conselho Consultivo do Planejamento, constituído por representantes das classes produtoras e dos trabalhadores, instituições de planejamento estadual, além de órgãos do governo federal. Mais uma inovação importante foi a instituição do Orçamento-Programa com a finalidade de fornecer ao Poder Executivo um instrumento que permitiria a avaliação quantitativa dos recursos distribuídos e de transformar o Orçamento em um documento que representasse a parte do Programa de Ação sob a responsabilidade do governo.

Fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs)

Na dimensão gerencial, esses planos não fizeram grandes inovações. Valeram-se da implantação das reformas advindas da execução das normas do Decreto Lei 200/1967. Destaca-se a estrutura de governança da gestão governamental, verticalizada, respondendo, no caso específico da gestão das políticas públicas, à orientação e ao controle das áreas-meio, na busca de melhor eficiência da máquina pública.

ORDEM DA GLOBALIZAÇÃO

Fase dos Planos Plurianuais (PPAs)

Se no âmbito da dimensão político-institucional os planos possam ser, por várias razões, considerados fracassados, como a desconsideração com os objetivos de longo prazo, a subordinação da gestão financeira à busca de respostas ao controle da dívida externa, da inflação e do desequilíbrio fiscal, na sua dimensão gerencial, ocorreram mudanças e várias inovações relevantes, quer devido aos impactos da Constituição de 1988 sobre a administração pública, quer a utilização dos conhecimentos e das práticas de planejamento estratégico, tão em voga na gestão empresarial, quer, ainda, os impactos da Reforma Gerencial do primeiro governo FHC sobre a gestão pública.

Impactos da Constituição de 1988

Se, de um lado, a Constituição de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de planos plurianuais de desenvolvimento, de outro, fez modificações relevantes no âmbito da gestão, como a instituição do regime jurídico único, a estabilidade no emprego, entre outros. Como vimos anteriormente, a Constituição de 1988 abandonou o caminho rumo

à administração pública gerencial e à reafirmação dos ideais da administração pública clássica, em razão da ingerência patrimonialista no processo constituinte, estabelecendo uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria administração pública burocrática. Como exemplos, citamos (i) a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na administração indireta e nas fundações e autarquias e a (ii) aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor.

PPA do governo Collor

Na gestão pública, o governo Collor foi um desastre. Demitiu centenas de servidores públicos, desorganizou a administração e a eficiência do governo, que, se já estavam ruins, ficaram piores. Não deixou saudades, mas, sim, inúmeros problemas de gestão.

PPA do primeiro governo FHC

Dois resultados mostram as inovações nesse mandato de FHC. De um lado, a introdução de práticas de planejamento estratégico para a execução do Programa Brasil em Ação. Suas principais características foram (i) escolha de 42 projetos de infraestrutura alinhados à lógica dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, delineada na PPA 1996-1999 para serem priorizados na alocação de recursos e que teriam efeitos multiplicadores sobre a economia regional e efeito de integração nacional; (ii) gerenciamento intensivo dos projetos, com designação de um gerente próprio para cada projeto, responsável pela consecução das metas; (iii) monitoramento no Ministério do Planejamento e Orçamento por uma força-tarefa e criação de um Sistema de Informações Gerenciais e coordenação com os responsáveis pelos projetos em cada ministério; parcerias público-privadas que ajudaram a viabilizar determinados projetos não só na área econômica, como também no setor social.

De outro lado, foi a Reforma Gerencial que teve como objetivos globais: (i) aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento aos cidadãos; (ii) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens

e serviços para o mercado, isto é, para a iniciativa privada; (iii) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local - só em casos de emergência caberia a ação direta da União -; e (iv) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

PPA do segundo governo FHC

Na dimensão gerencial, o PPA do segundo governo FHC foi, também, a continuidade do primeiro, absorvendo os impactos da reforma gerencial.

Contudo, merece destaque a inovação no campo da governança do PPA e do Orçamento, a junção da gestão do orçamento e da administração (recursos humanos e materiais) em um único ministério. No entanto, perdeu-se muito porque, simultaneamente, foram excluídas desse ministério as atribuições para o planejamento de longo e médio prazos, que passaram para uma secretaria reportando diretamente ao Presidente.

PPA do primeiro governo Lula

A principal inovação na elaboração do PPA foi, sem dúvida, a introdução da prática de ouvir a sociedade por meio de fóruns de participação social, cujo impacto maior está no âmbito político-institucional. O primeiro governo Lula resistiu à adesão ao planejamento estratégico.

PPA do segundo governo Lula

Também no segundo governo Lula, não ocorreu nenhuma inovação relevante na sua dimensão gerencial.

PPA do primeiro governo Dilma

As inovações estão no campo metodológico. Primeiro, organizou-se a ação governamental por meio de programas temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado (Art. 5º, I, da Lei 12.593/2012). Segundo, o Plano abrange tão somente os programas temáticos e não a totalidade da alocação do Orçamento da União. Terceiro, apresenta cenário estratégico em modelo de gestão estratégica com base em visão, valores e análises internas e externas. Quarto, os programas temáticos envolvem mais de uma unidade organizacional.

PPA do segundo governo Dilma

O segundo governo Dilma seria a continuidade do primeiro, sem inovações na dimensão gerencial. No entanto, o descontrole fiscal, a gestão macroeconômica equivocada e a perda de apoio político tornaram a gestão do PPA inócua.

PPA do governo Bolsonaro

O PPA do governo Bolsonaro foi elaborado com base apenas na dimensão administrativa, resumindo seu escopo a quatro pilares: (i) simplificação metodológica; (ii) realismo fiscal; (3) integração entre planejamento e avaliação; e (iv) visão estratégica e foco em resultados.

As principais inovações do PPA do governo Bolsonaro estão, portanto, na dimensão gerencial, especialmente, a ênfase em avaliação e foco em resultados. Deixou boas ideias, mas não deixou resultados.

PPA do terceiro governo Lula

Na dimensão gerencial, o PPA do terceiro governo Lula é a mais bem elaborada formulação dentro do escopo de planejamento estratégico.

O PPA do governo Lula III voltou a adotar o método de planejamento participativo com fóruns e consultas à sociedade e aos governos e definiu sua visão de futuro.

Na dimensão estratégica, a principal inovação foi a nomeação de objetivos estratégicos, com indicadores-chave e metas quantitativas anuais, o que torna o PPA acessível ao acompanhamento pela sociedade. Um avanço na transparência e na avaliação externa. O PPA também indica que haverá acompanhamento de suas metas e avaliação dos programas, um convite para maior participação da sociedade em sua execução.

Embora, o governo Lula tenha retornado a função planejamento para o nível superior da administração do governo, com as atribuições de elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais, o novo Ministério do Planejamento perdeu as funções da esfera da administração dos recursos humanos e materiais, que ficaram com o recriado Ministério da Administração e Inovação dos serviços públicos.

UM MUNDO EM TRANSIÇÃO PARA UMA NOVA ORDEM POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A pandemia e suas consequências sobre a gestão macroeconômica agravaram a crise da Ordem Neoliberal no mundo ocidental. As cadeias globais de valor foram rompidas, governos passaram a adotar políticas fiscais e monetárias expansionistas que estão resultando em aumentos das dívidas públicas e da inflação, gerando incertezas para o futuro, e, no campo comercial, passaram a considerar novas estratégias para produção de bens no exterior, como *reshoring* e *nearshoring*. Sinais do declínio do ciclo da hiper-globalização passaram a indicar o fim da Ordem Neoliberal, que deixou o mundo mais desigual e menos seguro do ponto de vista ambiental.

No plano político, intensificaram-se as radicalizações políticas, as descrenças na democracia parlamentar e surgiram governos iliberais em países ocidentais. A invasão da Ucrânia pela Rússia e o ataque do grupo Hamas ao Estado de Israel encerram o período de estabilidade geopolítica pós-Guerra Fria. O mundo ficou mais incerto e desafiador.

Um novo consenso deverá vir, qual será e quando virá são incertezas. No entanto, esse novo consenso só será possível se abranger os desafios das megatendências globais, como o envelhecimento da população, a revolução digital, a recuperação da expansão da produtividade, a redução da pobreza e das desigualdades, o respeito às diversidades e à democracia e a preservação da natureza construindo uma economia global de baixo carbono.

Do ponto de vista da teoria econômica e de movimentos empresariais, já há mais consensos do que se supunha. Vejam, por exemplo, as convergências das visões, quer estruturalista da CEPAL, quer do liberalismo social e liberalismo com face humana, quer, ainda, as iniciativas como os do World Economic Forum e do Capitalismo Consciente. Conforme as premissas dessa análise, essa nova Ordem Político Institucional poderia ser cunhada de Ordem da Prosperidade com Justiça.

RECOMENDAÇÕES PARA MELHORAR A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A história do Planejamento Governamental para o desenvolvimento, no conceito utilizado neste e-book, vai se aproximando dos 70 anos. Passou pelo seu auge e pelo seu declínio e deixou muitas lições a serem aprendidas. A maioria das recomendações que apresentamos veio do conhecimento das boas práticas do passado. Outras, da avaliação de práticas ineficientes, para não serem repetidas.

Vale recordar duas observações essenciais do ministro responsável pelo PAEG, Roberto Campos, há quase 60 anos, sobre planejamento governamental para o desenvolvimento. A primeira: a condição necessária, porém não suficiente, é querer, ou seja, adotar a motivação e a linha de ação que levem ao desenvolvimento; e a segunda: a fórmula bem-sucedida de planejamento democrático é rigor científico, bom senso e participação da sociedade.

A razão principal da apresentação das recomendações abaixo é fortalecer o Planejamento Governamental para o desenvolvimento como instituição inclusiva, na acepção de Acemoglu e Robinson¹⁶¹ e não excludente, pois o Estado deve atuar em cooperação com o mercado e a sociedade. Não é a simples volta ao passado, mas valer-se das lições aprendidas e adaptadas ao presente para construir o futuro.

As recomendações aqui apresentadas referem-se tanto à dimensão político-institucional de política econômica, considerando ambiente de diálogo entre Estado, mercado e sociedade civil, quanto à dimensão gerencial, como governança e coordenação, elaboração, gestão, monitoramento e avaliação.

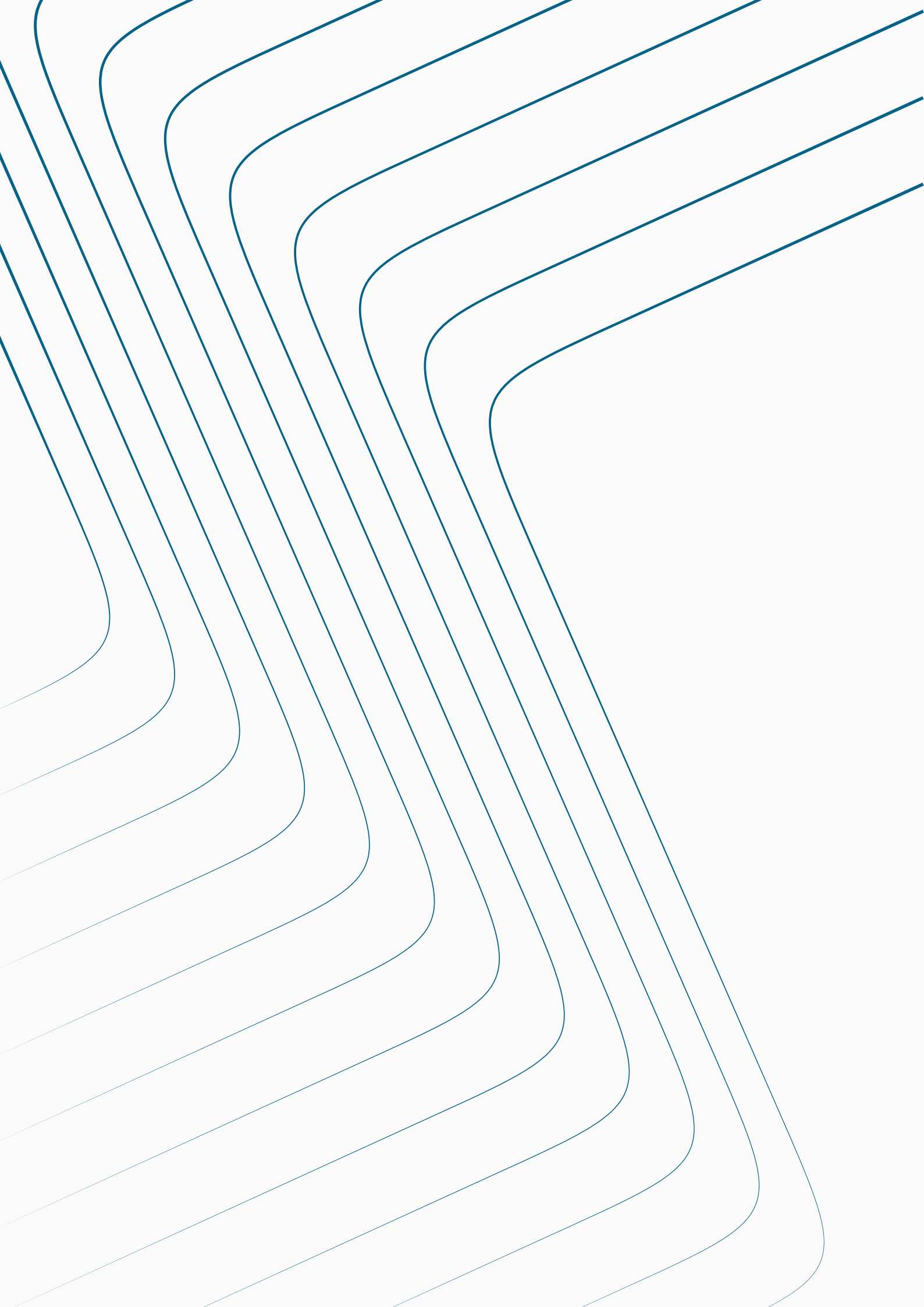
Essas recomendações reafirmam a importância do papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo em um Estado democrático de direito, comprometido com o respeito ao bom funcionamento do mercado e à iniciativa privada, sempre visando ao bem-estar coletivo.

¹⁶¹ Acemoglu, Daron e Robinson, James. Por que as Nações Fracassam. São Paulo: Elsevier 2012.

O processo de desenvolvimento não deve ser a simples repetição do passado que, muito embora tenha criado condições de melhoria do bem-estar material, de ganhos nos setores de saúde, educação, comunicações e avanços tecnológicos, falhou na distribuição extremamente desigual de suas conquistas e na destruição devastadora da natureza, deixando para o futuro um enorme passivo social e econômico, injustiças e profunda crise ambiental.

Nos tempos atuais, o desenvolvimento terá que enfrentar ao menos cinco megadesafios: (i) envelhecimento populacional, sem crescimento demográfico; (ii) baixos níveis de produtividade, que impedem o crescimento econômico; (iii) revolução digital, que afeta tanto os processos de produção quanto a vida das pessoas; (iv) exclusão social e econômica, que alija parcelas crescentes da população de participar dos ganhos relativos ao progresso material, inibindo suas aspirações; e (v) crise climática, que se agrava com rapidez assustadora.

Ao invés de considerar esses desafios apenas externalidades negativas, deve-se extrair de cada um suas oportunidades para o desenvolvimento mais sustentável e mais igualitário, sem perder de vista a boa gestão macroeconômica. Em particular, o Plano deve atacar as três crises estruturais inter-relacionadas, apontadas acima pela CEPAL: (i) crise de instabilidade e baixo crescimento do produto; (ii) crise da expansão da desigualdade; e (iii) crise ambiental, que ameaça destruir os sistemas que sustentam a vida no planeta.





Recomendações

Planejamento da transição

As sugestões aqui se propõem a contribuir para melhorar a eficiência e a eficácia do planejamento governamental na fase de transição para a nova Ordem Político-Institucional, cujas indicações atuais sugerem ser de prosperidade com justiça; isto é, de crescimento econômico, fazendo a transição para uma economia de baixo carbono (que tem sido identificada como economia verde), com inclusão social, respeito à dignidade humana e democracia liberal.

Com visão e objetivos de longo prazo a serem alcançados no futuro, o planejamento terá que priorizar os percursos de transição para chegar ao horizonte almejado. Três são as transições imperativas, a do crescimento econômico para sair da armadilha da renda média, a ecológica, e a mobilidade social.

A estratégia central de um plano com esses objetivos prioritários será considerar a interdependência das três crises estruturais, nas escolhas dos programas e projetos que,

primeiramente, terão impactos maiores na indução do crescimento integrado. Deve-se considerar o efeito indutor da ação governamental e o conceito de *big-push* (CEPAL) para a escolha dos programas e projetos cujos efeitos multiplicadores e custos-benefícios financeiro e social recomendam suas prioridades. Deve-se avaliar para cada programa ou projeto quais os incentivos relevantes para sua aceleração e, em oposição, quais os desincentivos nas ações que competem com eles. Por exemplo, na mudança da matriz energética, quais os incentivos para programas escolhidos e desincentivos para o consumo do bem que se quer diminuir o consumo e, conseqüentemente, a produção e/ou importação.

Cada programa e projeto deverá ter um gerente com experiência e acesso ao ministro ou ministra de sua pasta, responsável pelo atingimento da meta. Também, nessas escolhas deve-se ter em mente os impactos regionais, lição que aprendemos com o Plano de Metas de JK e com o Primeiro PND.

Arcabouço constitucional

A Constituição Federal estabeleceu a exigência da elaboração do Planejamento Governamental com as restrições relativas à gestão da dívida pública. A experiência histórica mostra que o comando constitucional não foi suficiente para garantir a eficácia do Plano Plurianual. Mas os valores definidos no Preâmbulo da Carta Magna e os objetivos elencados em seu Art. 3º são princípios éticos e princípios claros para a concepção do Plano Plurianual.

Uma inovação possível, considerando a manutenção das regras sobre a gestão da dívida, seria alterar o Art. 165 da CF e, no que couberem, outros artigos, substituindo a exigência constitucional da elaboração de Plano Plurianual para Orçamento Plurianual de investimentos, incluindo as estimativas de recursos para os programas plurianuais prioritários do Plano Governamental, conforme sugestão anterior (Planejamento de transição), além dos recursos para investimentos e programas de duração continuada. Os recursos alocados para os programas e projetos incluídos nos orçamentos plurianuais de investimento, em consequência dos Planos Governamentais para o Desenvolvimento, não seriam objeto de contingenciamento ou cortes orçamentários, exceto em

condições extraordinárias, com aprovação do Congresso Nacional. No entanto, compatíveis com as metas do regime fiscal.

Poderia também alterar a data da submissão do projeto de lei do Orçamento Plurianual para 31/10, coincidindo com a data do envio dos Orçamentos estaduais para as Assembleias Legislativas, dando-se assim prazo para a compatibilização do Orçamento Plurianual da União com os Orçamentos Plurianuais dos Estados. Essa seria uma tentativa para coordenar e otimizar a alocação dos recursos públicos nos projetos prioritários visando a estimular o desenvolvimento tanto na dimensão nacional quanto regional, buscando atender à orientação constitucional.

No âmbito da legislação infraconstitucional, sugerimos a revisão e adaptação às condições correntes da Lei 4.320/1964, que estatuiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Seria a elaboração de um projeto de lei para substituí-la.

Governança e coordenação do Plano Governamental

A maior fragilidade responsável pela ineficácia dos Planos Plurianuais é a ausência de Governança e coordenação. O Plano de Metas e o PAEG foram exemplos de boa governança, embora não se usasse esse conceito à época.

A recomendação seria constituir duas instâncias de Governança e coordenação: (i) um Conselho do Plano Governamental, sob a presidência do Presidente da República e secretariado pelo(a) Ministro(a) do Planejamento com participação dos ministros envolvidos diretamente na elaboração e execução do Planejamento Governamental, presidentes das instituições financeiras públicas (BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, etc.), secretários estaduais de planejamento e representantes da sociedade civil, com as responsabilidades de acompanhar a elaboração, a execução, o monitoramento e a avaliação dos planos e programas, apresentar críticas e sugestões, visando a garantir a consecução de seus objetivos e metas e analisar os relatórios relativos ao cumprimento ou com justificativas circunstanciadas nos casos de não cumprimento das metas; e (ii) um comitê ministerial, sob a coordenação do(a) Ministro(a) do Planeja-

mento, para dar suporte à boa implementação e oferecer coordenação gerencial para a execução do Plano.

Nesse âmbito, recomenda-se reunir no mesmo ministério as atribuições de planejamento com as de gestão dos recursos humanos e materiais, atualmente, do Ministério de Gestão e Inovação.

Finalmente, restabelecer o Sistema Integrado de Gerenciamento do Plano Governamental para o desenvolvimento, com gerentes responsáveis por cada programa.

Transparência da execução

Criar um site como reprodução de uma sala de situação, com painéis mostrando a evolução das metas, disponível ao acesso da população para acompanhar e monitorar, em tempo real, a execução do Plano.

Financiamento

Uma das principais razões para o insucesso dos Planos Plurianuais durante a Ordem Neoliberal foi a ausência de financiamento. A indicação prévia e a garantia das fontes de financiamento para os planos e programas do Planejamento Governamental são fundamentais para seu sucesso. Garantia real de recursos é condição necessária na avaliação da escolha de planos e programas que tenham efetivamente efeitos indutores do desenvolvimento (*big-push*) para o êxito do Planejamento Governamental para o desenvolvimento.

Quatro são as sugestões: (i) realizar reforma administrativa e orçamentária com o objetivo de aumentar a produtividade da atuação do Setor Público e de eliminar alocações ineficientes dos recursos orçamentários; (ii) estabelecer um programa de revisão e avaliação dos retornos sociais dos atuais e futuros gastos orçamentários, visando à revisão orçamentária para eliminar aqueles sem retorno social, para abrir, então, espaço orçamentário para financiamento dos planos e programas escolhidos. Esse programa teria a duração inicial de quatro anos e seria acompanhado e avaliado pelo Conselho do Plano Governamental; (iii) utilização de endividamento para o plano somente seria aprovada, nos casos específicos de sua aplicação em investimentos, com retorno social assegurado e efeitos

multiplicadores. Nesse caso, também haveria o acompanhamento e a recomendação do Conselho do Plano Governamental; e (iv) mobilização de recursos privados (privatizações, concessões e PPPs, por exemplo) e de instituições multinacionais para financiamento dos planos e programas.

Liderança

O sucesso de um Plano Governamental dependerá essencialmente da liderança do Presidente da República, como foi no caso exemplar do Plano de Metas de JK, no Plano Real, com FHC, e o Bolsa-família, com Lula. O sucesso do plano dependerá do compromisso do Chefe do Governo com sua execução e sua capacidade de mobilizar sua equipe e a sociedade para a conquista de resultados que representem, realmente, os interesses coletivos de bem-estar, prosperidade e justiça. Sua liderança é intransferível.

Cultura de Planejamento

A criação de cultura de acompanhamento pela sociedade, para o que será necessário provar sua importância na geração de valor público e de bem-estar coletivo. O Plano Real e o programa Bolsa-Família são dois exemplos de sucesso de programas que conseguiram apoio da sociedade. Para conseguir o apoio da sociedade, tornam-se necessárias a transparência nas informações, a comunicação eficiente e republicana dos resultados alcançados, a participação da sociedade nas discussões prévias à elaboração do plano. É crucial a população ter aspirações a ser alcançadas e sentimento da sua efetiva contribuição para que os objetivos sejam atingidos.

Vale a pena repetir as observações do ministro Roberto Campos na implementação do PAEG: é necessário encarar o desenvolvimento como um processo através do qual os agentes econômicos, consumidores e empresas, adequadamente motivados, aprendem a mobilizar de forma eficiente os recursos materiais e humanos, para realizar o potencial máximo de crescimento do produto real da comunidade. O sucesso do plano depende da confiança e do engajamento da sociedade.

É preciso formar a crença de que o Plano é de longo prazo e que pertence a todos os brasileiros, sem distinção partidária, de gênero, raça, religião, etc.

Concluimos com o registro de Mariana Mazzucato em seu livro Missão Economia¹⁶².
“Quando o presidente John Kennedy foi visitar o projeto para levar o homem à lua na NASA, perguntou ao zelador do prédio – ‘O que você faz aqui?’ e o empregado da NASA, possivelmente um terceirizado, respondeu-lhe, orgulhoso – ‘Estou trabalhando para levar o homem à lua’”.

¹⁶² Mazzucato, Mariana. Missão Economia. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2022.

