

# Planejamento e Orçamento governamental

*Coletânea – Volume 1*

Organizadores:

James Giacomoni e José Luiz Pagnussat

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional*

Paulo Carvalho

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

*Diretor de Gestão Interna*

Lino Garcia Borges

---

Planejamento e orçamento governamental; coletânea /

Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –

Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0051-2 (Obra compl.)

1. Planejamento econômico. 2. Orçamento público.

I. Giacomoni, James. II. Pagnussat, José Luiz. III. Título.

CDU 336.144:35.073.52

---

*Diretoria de Formação Profissional*

*Coordenação-Geral de Formação Profissional*: Elisabete Roseli Ferrarezi e Paulo Estevão Tavares Cavalcante.

*Editor*: Celio Yassuyu Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: [www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

# SUMÁRIO

<b>Prefácio</b>	7
<b>Introdução</b>	
<i>José Luiz Pagnussat</i>	9
<b>Capítulo I – Teoria do planejamento público</b>	67
Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral	69
<i>John Friedmann</i>	
<b>Capítulo II – Metodologias de planejamento</b>	113
O plano como aposta	115
<i>Carlos Matus</i>	
O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças	145
<i>Peter Pfeiffer</i>	
<b>Capítulo III – Planejamento no Brasil</b>	191
A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica	193
<i>Paulo Roberto de Almeida</i>	
A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios	229
<i>Ariel Pares e Beatrice Valle</i>	
A metodologia de gestão estratégica do NAE <i>Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE)</i>	271

# INTRODUÇÃO

*José Luiz Pagnussat*

Este primeiro volume da coletânea de Planejamento e Orçamento Governamental reúne textos sobre os fundamentos teóricos do planejamento no âmbito da esfera pública, a experiência brasileira de planejamento e as metodologias de planejamento de programas e projetos. Os textos foram selecionados não só pela abordagem dos temas indicados, mas também em razão da qualidade e da natureza didática dos trabalhos.

A coletânea está organizada em três capítulos: o primeiro apresenta um texto que sintetiza os fundamentos teórico-conceituais do planejamento; o segundo reúne dois textos que apresentam as metodologias de planejamento e projetos: PES (Planejamento Estratégico Situacional), QL (Quadro Lógico) e ZOPP (Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos); e o terceiro e último capítulo apresenta o histórico do planejamento no Brasil, os avanços recentes do Sistema Federal de Planejamento Governamental e a metodologia do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE) de planejamento estratégico de longo prazo.

Esta introdução, além de apresentar e contextualizar cada temática, objetiva ser um texto didático básico para os cursos da ENAP. Nesse sentido, traz, adicionalmente, uma síntese dos temas desenvolvidos nos respectivos textos da coletânea.

## **Teoria do planejamento**

O primeiro texto da coletânea – “Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral” – é o Capítulo 2 do livro do Professor John Friedmann *Planning in the public domain: from knowledge to action*, publicado em 1987 pela Princeton University Press<sup>1</sup>. Esse trabalho constitui excelente síntese das idéias e dos fundamentos teóricos sobre planejamento no âmbito da administração pública.

A leitura do texto propiciará ao leitor a oportunidade de percorrer a evolução histórica do conceito de planejamento e de conhecer os principais autores que se debruçaram sobre essa questão. O texto reúne dois séculos de história do pensamento sobre planejamento e está organizado de maneira a relacionar diferentes linhas teóricas e/ou abordagens. É um trabalho que reputamos de grande importância a todos os interessados em conhecer diferentes aspectos relacionados com o planejamento e, em especial, aos que, de uma forma ou de outra, têm uma estreita relação com o planejamento no âmbito da esfera pública. Pode ser ainda uma fonte de referências e orientadora de outras leituras sobre o tema.

Para o professor Friedmann não existe uma teoria sobre planejamento, mas um pensamento crítico-teórico sobre esse conceito, que foi evoluindo ao longo do tempo. A análise cobre do final do século XVIII ao final do século XX, com destaque para o período mais recente, quando há, a partir de 1945, uma “explosão virtual” da literatura sobre planejamento.

### **As correntes de pensamento sobre planejamento**

O professor Friedmann classifica os autores em uma escala contínua de valores sociais, desde a ideologia conservadora, passando pelo utopismo, até o anarquismo. Ele identifica quatro categorias ou correntes de pensamento: análise de políticas, aprendizagem social, reforma social e mobilização social.

A “análise de políticas”, mais conservadora, inclui os autores ligados à análise de sistemas, à economia neoclássica e suas vertentes na economia do bem-estar e na ciência política e à administração pública. Nessa corrente, os planejadores consideram que, usando as teorias científicas e as técnicas matemáticas apropriadas, podem identificar e calcular, com precisão, as melhores soluções. O planejamento caracteriza-se como uma forma de tomada de decisão antecipada, um processo cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação. Os autores da área da “análise de sistemas” trabalham, principalmente, com modelos quantitativos,

técnicas de otimização, modelos de prognóstico, etc. A maior parte da investigação de futuro apóia-se na análise de sistemas.

Para o autor, a área da “ciência política” é herdeira de uma larga tradição intelectual. A lógica que possui deriva, em grande parte, da economia neoclássica, com os diversos ramos de economia do bem-estar e a teoria da escolha social. Os autores examinam temas concretos de políticas públicas para a análise socioeconômica. Os conceitos de seu repertório incluem a análise de custos e benefícios, o orçamento base-zero, a rentabilidade e a avaliação de programas, enquanto os autores da “administração pública” têm trabalhos importantes sobre as condições para o êxito e a relação do planejamento com a política.

A segunda corrente – “Aprendizagem Social” – atribui especial relevância à ação. O conhecimento que deriva da experiência valida-se na prática e, portanto, é integralmente uma parte da ação. Centra sua atenção nos processos sociais, examina os problemas na perspectiva de um agente comprometido com a prática, põe em relevo o papel de mediador dos grupos menores. Utiliza o conceito de entorno social como categoria para análise das situações de aprendizagem e destaca a importância crucial do diálogo para a prática social. A origem desse enfoque, segundo o professor Friedmann, está nos autores da administração científica (Taylor, Follett, Person, Mayo, etc.) e consolida-se com o surgimento de novo campo de análise: o “desenvolvimento organizacional”.

A corrente da “Reforma Social” é, segundo o professor Friedmann, central na teoria do planejamento. Agrupa várias linhas da teoria sociológica, a Escola Histórica Alemã, a Economia Institucional e o Pragmatismo. É o berço da concepção moderna de planejamento. Surgiu na França, no início do século XIX, e teve como representante de destaque Claude-Henri de Rouvroy, o Conde de Saint-Simon (1760-1852), teórico social e um dos fundadores do chamado socialismo cristão. Saint-Simon vislumbrou uma nova sociedade humanitária, libertada das correntes do feudalismo, e desenvolveu uma filosofia social preocupada com a relação entre idéias e instituições, partindo do pressuposto de que o estado de conhecimento de uma sociedade determina a forma de sua organização. O pensamento de Saint-Simon influenciou profundamente a sociologia desenvolvida por August Comte, que, por intermédio de

uma perspectiva evolucionista e positivista, vinculou a idéia do planejamento à inelutabilidade do progresso e às etapas da história. De acordo com essa sociologia, os planejadores, conhecendo as leis do movimento histórico, organizariam os meios eficientes para que se atingisse o progresso. Comte acreditava que a sua ciência da sociedade levaria o mundo pelo caminho seguro do progresso social. Nessa corrente, Friedmann inclui, ainda, as obras dos grandes macrosociólogos e economistas políticos do século XX, entre eles Max Weber, Karl Mannheim, Rexford G. Tugwell e, mais recentemente, Charles Lindblom, Amitai Etzioni e Hervey S. Perloff.

Em linhas gerais, os autores dessa corrente entendem o planejamento como a aplicação do conhecimento científico aos assuntos públicos e preconizam uma forte presença do Estado nesse processo, desempenhando papel condutivo e/ou mediador. Constituem preocupação dos teóricos dessa linha a pesquisa, a busca e a elaboração de instrumentos necessários ao Estado para dirigir a economia em razão do interesse público.

Com relação à Escola Alemã, cabe destacar as contribuições de Georg Friedrich List, que foi enérgico defensor da ativa intervenção do Estado no desenvolvimento das forças produtivas nacionais e crítico do liberalismo comercial inglês. List propunha a proteção da indústria nascente e via na industrialização o meio para superar o atraso econômico. Seus argumentos teóricos fundamentaram, a partir da segunda metade do século XIX, as políticas econômicas de alguns países, hoje industrializados, e, certamente, influenciaram a orientação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para a industrialização da América Latina no pós-guerra. Entre os precursores do protecionismo à indústria nascente não se pode deixar de destacar Alexander Hamilton, secretário do Tesouro americano durante o governo de George Washington (1790), que foi um incansável defensor da intervenção do Estado para apoiar o crescimento da produção privada.

A Escola Alemã influenciou, ainda, a industrialização do Japão. Após a reforma Meiji, em 1868, o paradigma adotado pelos japoneses foi a Alemanha bismarckiana, visando romper o atraso mediante a construção de um Estado nacional moderno e a criação de uma sociedade industrializada.

Incluíram-se também na corrente da reforma social os autores da escola de pensamento econômico institucional, com destaque para Thorstein

Veblen, Wesley Clair Mitchell, Wassily Leontief, Simon Smith Kuznets, John Kenneth Galbraith, entre outros.

O professor Friedmann observa que os estudos dos autores dessa corrente buscavam o lugar adequado do planejamento na sociedade, investigavam acerca dos recursos para institucionalizá-lo e, ao fazê-lo, desenvolveram modelos de racionalidade social e estudaram a variedade de controles sociais existentes para que o Estado pudesse viabilizar o cumprimento de seus planos.

A quarta corrente – “Mobilização Social” – resulta da interação de três outras linhas de pensamento: a marxista, a anarquista e a utópica. Nessa corrente localizam-se os pensadores que buscaram a transformação ou transcendência das relações de poder existentes na sociedade civil. O discurso adotado por esses pensadores é francamente político e não se dirigia à classe dominante, mas aos que levavam a cabo a luta revolucionária: o proletariado urbano. Os três movimentos políticos – utopismo, anarquismo e materialismo histórico de Karl Marx e Friedrich Engels – influenciaram os principais autores da Mobilização Social, que formularam uma crítica radical e de grande alcance às condições impostas pelo capitalismo industrial, às suas contradições, às suas injustiças e à exploração da classe trabalhadora pelo modo de produção capitalista.

Os socialistas utópicos, entre eles Robert Owen e Charles Fourier, foram os primeiros críticos da sociedade capitalista, nascente com a Revolução Industrial, que provocava a ruína de artesões e camponeses.

Os anarquistas pregavam a abolição do Estado e a construção de uma sociedade alternativa, em que as relações entre os indivíduos fossem livres, igualitárias e destituídas de qualquer coerção. A organização econômica proposta abolia a propriedade privada e propunha a coletivização dos meios de produção.

O materialismo histórico é fruto da análise marxista que trata dos modos de produção, de sua gênese, evolução e sucessão. Para Marx e Engels, a história da humanidade é a história das lutas de classes. De acordo com essa visão, no decorrer do processo histórico, as relações econômicas evoluíam segundo uma contínua luta dialética entre os proprietários dos meios de produção e os trabalhadores espoliados e explorados. Para esses



pensadores, o desenvolvimento histórico, a sucessão e a descontinuidade dos diversos modos de produção ocorrem como um processo objetivo, determinado pelo antagonismo entre as forças produtivas e as relações de produção. Esse antagonismo manifesta-se em nível social como luta de classes. O modo de produção capitalista seria o último. Sua superação seria obra do proletariado revolucionário que instauraria seu próprio poder (ditadura do proletariado) e edificaria uma sociedade baseada na propriedade coletiva dos meios de produção. A sociedade sem classes, alcançada mediante a práxis (isto é, a teoria posta em prática) revolucionária, seria a síntese final das organizações sociais.

A influência de Marx transcende, entretanto, o limite socialista. Marx acrescenta uma dimensão de classe à crença na cientificidade do planejamento nas economias capitalistas.

## **Contextualização**

### *A gênese do planejamento na esfera pública*

A expansão do planejamento na esfera pública ocorre tanto nas economias socialistas como nas economias capitalistas. No primeiro caso, o planejamento é centralizado e afeta todas as decisões da sociedade, o papel do mercado é minimizado; no segundo caso, predominam as economias mistas, em que prevalece a economia de mercado, mas é reservado um papel importante para o planejamento governamental, seja na promoção do desenvolvimento, seja na promoção do bem-estar.

A gênese histórica do planejamento, como ação concreta na esfera pública, é considerada em termos de algumas ocorrências históricas que marcaram o século XX, dentre elas destacam-se: a revolução bolchevista de 1917; os períodos de crise das economias capitalistas, com destaque para a crise de 1929; e o esforço dos países latino-americanos na superação do subdesenvolvimento.

A revolução marxista-leninista russa de 1917 trouxe a aplicação na prática do planejamento governamental centralizado e das experiências dos planos de médio prazo (quinqüenais), não com o proletariado planejando o bem-estar geral, como idealizara Marx, mas com as tarefas do planejamento

confiadas ao partido da vanguarda, que falaria em nome do proletariado, e ao Estado, que supostamente estava agora em mãos da classe proletária, conforme o pragmatismo de Lenin. Na Rússia pós-revolução, o planejamento será centralizado. Constituíram-se comissões de planejamento que passam a fixar: a produção e, em decorrência, o consumo; os objetivos para o país e para a sociedade; e a mobilização dos recursos necessários para atingir esses objetivos. As forças de mercado não influem na organização econômica.

Nas economias capitalistas, a hegemonia do pensamento liberal perdeu força com os períodos de guerra e, sobretudo, com a crise de 1929. Os argumentos liberais tornaram-se inconsistentes diante da realidade dos fatos. Além dos próprios fatos, o paradigma liberal do Estado mínimo enfraqueceu-se diante dos argumentos dos autores que percebiam a necessidade e defenderam os fundamentos para maior intervenção do Estado, com destaque para a Teoria Geral e a revolução keynesiana nos anos 1930. Certamente, aí se encontra um dos principais marcos da crise ideológica e da ruptura com o paradigma liberal de mercado. A intervenção do Estado para enfrentar os momentos de crises, a exemplo do *new deal* de Roosevelt, e os planejamentos de guerra americano e alemão deram o suporte empírico à aceitação e à ampliação gradativa da ação do Estado em diversas áreas da vida social, incluindo-se a própria economia. A preparação do terreno para a rápida difusão do conceito de planejamento governamental é auxiliada, ainda, por alguns outros acontecimentos logo após a Segunda Grande Guerra. Dentre eles destaca-se o Plano Marshall (1946-1953) de reconstrução da Europa, que foi destruída durante a guerra, e a adoção da prática do planejamento de médio prazo na maioria dos países, com destaque para o estabelecimento na França, no início da década de 1950, do “Commissariat au Plan” e da elaboração do primeiro plano “indicativo”, cujas metas se harmonizavam com as linhas de orientação do Plano Marshall.

O crescimento do papel do Estado e da intervenção na economia nos países capitalistas, inclusive latino-americanos, foi marcante nesse período, seja como provedor de serviços básicos<sup>2</sup> – educação, saúde e infra-estrutura –, da proteção de grupos vulneráveis – assistência social, seguro desemprego, etc. –, seja como promotor do desenvolvimento, com a proteção e incentivos aos setores considerados estratégicos.

Giambiagi e Além (2000) destacam que, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, o panorama internacional passou a ser marcado por significativa ampliação da intervenção do Estado na economia.

“A intervenção deste novo Estado keynesiano-desenvolvimentista ocorria de duas formas principais. Por um lado, nos países desenvolvidos, destacou-se nesse período o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), que representou uma expressiva expansão dos serviços sociais, com destaque para a educação, saúde e infra-estrutura urbana. Por outro, principalmente nos países menos desenvolvidos, destacou-se a ação crescente do Estado no sentido de complementar o sistema produtivo, via: investimento direto em setores estratégicos para o desenvolvimento da economia, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de insumos básicos e à constituição de infra-estrutura; planejamento do desenvolvimento econômico, com a explicitação de metas setoriais a serem atingidas; e apoio financeiro a setores considerados estratégicos em dificuldade financeira.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, pp 96-97).

Inicia-se aí o período chamado de anos dourados, com grande crescimento econômico nos países industrializados e naqueles que se encontravam em processo de desenvolvimento, viabilizado por esse crescimento da intervenção do Estado na economia. O tamanho do gasto público<sup>3</sup> revela esse crescimento, apesar de não ser um indicador preciso dessa intervenção. Nas principais economias do mundo, esse gasto encontrava-se em torno de 9% do PIB em 1880; passou para 18,5% em 1929; 29,3% em 1960; e 47% do PIB em 1985.

Na América Latina, a história do planejamento governamental encontra-se associada aos inúmeros esforços, teóricos e pragmáticos, para entender e superar o subdesenvolvimento. Nesse processo, merece destaque a criação da Cepal, em 1948, que se constituiu em verdadeira escola de pensamento econômico, formulando teorias para explicar o subdesenvolvimento dos países periféricos ou propondo teorias do desenvolvimento. A Cepal foi incentivadora da prática do planejamento governamental, desenvolveu técnicas de programação de investimentos e promoveu a difusão das

idéias em favor da industrialização, que passaram a instrumentar planejadores do desenvolvimento nos diversos países da região<sup>4</sup>.

No Brasil, destacam-se a crescente intervenção direta do Estado em diversas atividades econômicas, consideradas estratégicas para o projeto de industrialização acelerado, e o planejamento do desenvolvimento econômico. Entretanto, pouca prioridade foi dada para o desenvolvimento social, nem para os serviços sociais básicos, nem para a questão da distribuição da renda. Tavares (1972) destaca que o modelo preconizava “um crescimento centralizado, com ênfase na composição das indústrias nacionais [...] e falta de opção pela distribuição da renda”.

#### *Ascensão e crise do planejamento: a controvérsia planejamento versus mercado*

A controvérsia sobre a intervenção do Estado na sociedade reacende, a partir dos anos 70, com a redução do crescimento econômico, os choques do petróleo, o quadro de “estagflação” e a crise de autoridade, então vivenciados pelas economias capitalistas avançadas, que enfrentavam os excessos do *welfare state*. E acentua-se com a chegada ao poder dos governos conservadores: Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra.

Uma onda neoliberal instalou-se tanto nas sociedades de mercado desenvolvidas quanto nos países periféricos. As reformas do Estado, mais radicais, ocorreram nos países em desenvolvimento, a partir dos anos 80, com programas de privatização extremados e até com a renúncia do planejamento governamental de médio prazo. O fracasso do neoliberalismo torna-se evidente em meados dos anos 90, o que recoloca a necessidade da reflexão sobre o papel do Estado e da redefinição de suas relações com o mercado e com a sociedade civil. Ganham força as propostas que enfatizavam a necessidade de aumento e reforço dos papéis de regulação, de coordenação econômica do Estado e de planejamento indicativo.

O debate em torno da relação Estado *versus* mercado é o ponto central do debate ideológico e, em consequência, frequentemente colocado de forma equivocada. As lições das experiências históricas de desenvolvimento mostram a complementaridade e não a oposição radical entre Estado e mercado. O Relatório sobre o Desenvolvimento, de 1991, do Banco Mundial,

destaca que “uma das lições mais valiosas refere-se à interação do Estado e do mercado no estímulo ao desenvolvimento” e acrescenta que “a experiência mostra haver mais probabilidade de êxito na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza quando os governos complementam os mercados [...]” (p. iii). No relatório de 1997, o mesmo Banco Mundial destaca que “[...] não há, porém, uma opção de desenvolvimento do mercado sem um Estado que funcione” e acrescenta que,

“[...] em muitos países, o Estado ainda não está proporcionando os elementos econômicos e sociais fundamentais: uma base firmada na legalidade, um ambiente normativo propício (e estável), serviços sociais básicos e certa proteção para os que são vulneráveis. Ao mesmo tempo, está-se excedendo no fornecimento de muitos bens e serviços que os setores privado e voluntário poderiam proporcionar”.

É interessante observar que os países que lideram a economia mundial – EUA, Alemanha e Japão – promoveram o seu desenvolvimento com intervencionismo e nacionalismo econômico, todos dotados de concepção estratégica e vontade nacional. Nunca foram efetivamente liberais. O grau de liberalismo econômico que hoje praticam coaduna-se com o estágio de desenvolvimento dos setores produtivos nacionais<sup>5</sup>.

## **Metodologias de planejamento**

O segundo capítulo deste volume aborda as metodologias de planejamento de programas e projetos, que dão suporte à sistemática de planejamento governamental utilizada nos últimos Planos Plurianuais (PPA) do governo federal no Brasil. Nesse sentido, foram selecionados dois textos que sintetizam os fundamentos e conceitos do Planejamento Estratégico Situacional (PES), segundo a concepção de Carlos Matus, e do Enfoque Quadro Lógico (*Logical Framework Approach*), desenvolvido pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (Unites States Agency for International Development – Usaid), com os seus desdobramentos, em especial os implementados pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ), que deram origem ao

popular método Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZielOrientierte ProjektPlanung – ZOPP).

Essas metodologias têm como característica comum o planejamento democrático, participativo, voltado para o enfrentamento de problemas e com foco em resultados. A sistemática de elaboração do PPA brasileiro incorporou os elementos da fundamentação teórica, os princípios e o enfoque metodológico e valeu-se de uma combinação e integração dos métodos. O PES é apropriado para reforçar a preocupação com a visão estratégica, com a gestão e a participação dos diversos atores sociais. A organização dos programas segue a estrutura do Quadro Lógico, e o processo de elaboração segue os passos do ZOPP, com a identificação e a análise de problemas e a seleção dos projetos para enfrentamento das causas do problema.

### **Planejamento Estratégico Situacional**

O primeiro texto – “O plano como aposta” –, de autoria de Carlos Matus, sintetiza os principais fundamentos do método PES<sup>6</sup>. Esse método contrapõe-se ao planejamento tradicional e propõe uma abordagem tecnopolítica do planejamento. Segundo Matus, planejar está associado à idéia de preparação e controle do futuro, considerando a reflexão sistemática sobre a realidade a enfrentar e os objetivos a atingir. Para o autor, os métodos tradicionais de planejamento são impotentes para lidar com a complexidade da realidade social, são extremamente normativos. Concebidos como princípios deterministas, esses métodos observam o futuro como mera consequência do passado e não levam em consideração a capacidade de planejamento de outros atores, nem a ocorrência de surpresas ou a existência de incertezas. Na visão do autor, não cabe ao planejamento predizer o futuro, mas buscar viabilidade para criar o futuro. Ressalta, ainda, que o planejamento, mais que predizer o futuro, constitui-se em uma “aposta” com relação a esse futuro desejado. O planejamento é configurado como uma espécie de “cálculo que preside a ação para criar o futuro com imaginação, a partir das possibilidades que sejamos capazes de descobrir”. Os planejadores devem levar em consideração que o jogo social é um jogo aberto, de contornos nebulosos e, por conseguinte, carregado de incertezas. O planejamento deve ser presidido, portanto, pela reflexão antes e durante a ação.

A premissa principal do PES baseia-se no pressuposto de que a realidade social é marcada pela complexidade e por conflitos, porque nessa realidade coexistem vários atores com objetivos conflituosos e com diferentes perspectivas para explicar o contexto em que se inserem. Cada sujeito explica a realidade considerando a posição que ocupa no sistema planejado e age segundo sua explicação situacional. Ou seja, nenhum ator social tem hegemonia para controlar todas as suas variáveis. Outro aspecto importante sublinhado por Matus é a admissão de que o planejamento não é monopólio do Estado nem de uma força social situacionalmente dominante. Vale dizer que qualquer ator, agente ou força social, tem maior ou menor capacidade de planejamento e habilidades institucionais. No planejamento estratégico, o próprio planejador é mais um ator que participa de um processo de interação com outros atores, os quais têm interesses e vontades próprias, que estão mudando ou pretendendo mudar e, conseqüentemente, estão fazendo seus próprios planos e tentando interferir na realidade. Pensar estrategicamente nesse enfoque pressupõe colocar as relações iniciativa-resposta de agentes criativos no lugar das relações causa-efeito, típico dos sistemas naturais.

De acordo com Matus, o PES constitui um instrumento de dupla face: é, ao mesmo tempo, um método e uma forma de governo. Desenhado como instrumento de planejamento público, colocado à disposição da alta direção dos governos, é um método e uma ferramenta que serve ao planejador governamental; visto pela perspectiva da articulação governo-sociedade, é ou envolve uma maneira de governar.

O método PES caracteriza-se, ainda, pelo enfoque metodológico, considerando-se alguns elementos fundamentais: a análise de problemas, a identificação de cenários, a visualização de outros atores sociais, etc. Mas é o chamado triângulo de governo, sem dúvida, a referência que melhor caracteriza o PES. De acordo com Matus, existem três dimensões, interdependentes entre si, para aferir a possibilidade de êxito de um governo. A figura do triângulo representa a ação do governo que se articula em três vértices de um sistema complexo, constituído pelo “projeto de governo”, pela “governabilidade” e pela “capacidade de governo”. O primeiro vértice – projeto de governo – refere-se à existência de projetos e ao conteúdo da

proposta de governo, que começa pela seleção de problemas e pela definição de como enfrentá-los. O segundo – a governabilidade – corresponde ao grau de controle que o governo possui das circunstâncias externas, que têm poder de afetar os resultados do projeto; à relação entre o peso das variáveis que o governo controla e as que não controla; à capacidade de articular e de mobilizar alianças e parcerias, assim como recursos políticos e estratégicos. O terceiro – capacidade de governo – corresponde à capacidade pessoal e institucional de governo; ao capital intelectual; à experiência; à perícia; à capacidade de formular projetos, políticas e normas legais, pelas condições técnicas e administrativas. Em síntese, trata-se das condições que permitem a elaboração de um projeto de governo inteligente, a administração da governabilidade e a criação de ferramentas de governo.

A estrutura do plano proposta por Matus é modular, pois, diante de mudanças de cenário de cálculo do plano, podem-se introduzir, retirar ou redefinir algumas operações. O caráter modular do plano permite seu ajustamento racional à realidade, o que possibilita expandi-lo ou restringi-lo, agregar ou combinar diferentes operações em diferentes estratégias. No texto inserido nesta coletânea, Matus distingue quatro grupos de módulos: módulos explicativos (macroproblemas, megaproblemas, problemas, etc.); módulos de ação (projetos de ação, operações, ações, etc.); módulos de gestão (organismos que assumem responsabilidades por problemas e operações); e módulos complementares (cenários, planos de contingência, etc.).

Quanto aos períodos de tempo, o planejamento opera com quatro instâncias temporais articuladas e interdependentes: o planejamento na conjuntura (como tentativa de sistematizar, no dia-a-dia, o cálculo que precede e preside a ação); o planejamento anual operativo (ou plano de ação anual); o planejamento para o período de governo (ou de médio prazo); o planejamento de longo prazo (cuja função é antecipar o futuro que se quer criar).

Em seu término, o texto destaca os quatro momentos da dinâmica do processo de planejamento que caracterizam o enfoque situacional do PES. No contexto do PES, momento é a instância repetitiva de um processo de cadeia contínua sem começo nem fim. Os momentos não seguem uma seqüência linear obrigatória, podem ser recursivos em razão da interação com o contexto, e não são excludentes, mas cada problema do



plano, e o plano em seu conjunto, desenvolve-se passando pelos quatro momentos: o momento explicativo substitui o antigo diagnóstico, é a fase da identificação, seleção e priorização de problemas estratégicos, bem como o debate sobre as causas, sintomas e efeitos; o momento normativo é a hora de definir as propostas do plano; o momento estratégico é a fase do desenho da estratégia; o momento tático-operacional é o momento do fazer, da ação, de finalmente agir sobre a realidade concreta.

Em síntese, o método PES, sem dúvida, tem particular validade e excepcionalidade de resultados no setor público, em que a presença de problemas verdadeiramente complexos e mal-estruturados compõe o cenário dominante, mas sua influência no planejamento governamental brasileiro é recente. Apesar da difusão do método pelo Cendec/Ipea a partir do final dos anos 80, somente nos planos plurianuais mais recentes seus princípios, fundamentos e o enfoque metodológico foram contemplados, conforme pode-se constatar pelos pontos destacados do texto “O plano como aposta”, de Carlos Matus.

Uma versão simplificada do PES, o Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP), foi amplamente aplicada nas organizações sindicais do Brasil. Esse método, desenvolvido por Carlos Matus, é um resumo do PES com adaptações. Aplica-se ao planejamento tático-operacional e ao planejamento em nível local, caracterizando-se por viabilizar o planejamento, a partir da organização popular, e incentivar o comprometimento da comunidade e de suas lideranças com a análise e o enfrentamento de seus problemas.

### **Planejamento de programas e projetos**

Como mencionado anteriormente, a organização e a metodologia para elaboração dos programas do PPA basearam-se no Quadro Lógico da Usaid e no método Zopp da GTZ alemã. Ambos são amplamente utilizados e difundidos pelas agências de cooperação técnica e pelos institutos de planejamento de diversos países.

Nesse sentido, para compor a coletânea, foi escolhido o texto “O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças”, do professor Peter Pfeiffer, publicado na *Revista do Serviço Público* em 2000.

O “Enfoque Quadro Lógico” (*Logical Framework Approach*) é uma metodologia de planejamento de programas e projetos por meio de um processo estruturado, que resulta em um documento resumido e em forma de uma matriz 4x4: *Logical Framework* (QL) ou *Logframe*. O QL é um dos instrumentos de planejamento mais difundidos no mundo, tanto entre as agências internacionais de desenvolvimento, quanto em instituições multilaterais e nacionais que lidam com projetos de desenvolvimento. Na verdade, um grande número de países usa o Enfoque do Quadro Lógico não só nos projetos destinados a estimular o desenvolvimento, mas também no planejamento de todas as suas inversões públicas.

O texto do professor Peter Pfeiffer traz uma boa síntese do Enfoque do Quadro Lógico e constrói um exemplo da matriz de planejamento do projeto, que ilustra para o leitor a estrutura do QL. Apresenta, ainda que sucintamente, os desenvolvimentos metodológicos implementados, em especial pela GTZ, que resultaram na versão denominada Zopp, que agrega aparato metodológico de fases e etapas e inclui novos elementos, particularmente na etapa anterior à concepção do plano do projeto, isto é, na chamada etapa de análises. Essa etapa compreende a análise dos envolvidos, a análise de problemas em suas causas e efeitos, a análise dos objetivos e das alternativas. Há uma segunda etapa que corresponde à elaboração da Matriz de Planejamento do Projeto (MPP) ou, em outros termos, ao próprio Quadro Lógico.

A elaboração da matriz ou do QL é enfatizada pelo professor Pfeiffer em seu texto, destacando-se, sobretudo, a estrutura da matriz. Essa estrutura é apresentada em quatro colunas e quatro níveis, onde se procura definir os principais parâmetros do projeto. Os 16 campos resultantes são preenchidos, de forma resumida, com a maioria das informações relevantes sobre o projeto, tais como: objetivos, resultados esperados, os respectivos indicadores que estabelecem metas quantitativas e qualitativas, as fontes em que as informações relevantes podem ser encontradas e fatores externos que representam riscos e precisam ser monitorados.

O texto trata ainda do QL como instrumento de gerenciamento do projeto. Nesse aspecto, o autor destaca que, com base no planejamento do projeto, o QL tem grande importância e aplicabilidade gerencial, especialmente nas fases do monitoramento e da avaliação. Além disso, realiza análise

comparativa das potencialidades gerenciais do QL com os aspectos de gerenciamento de projeto, organizados em áreas de conhecimento pelo Project Management Institute (PMI) no *Guide to the Project Management Body of Knowledge – PMBOK* (Guia do Universo de Conhecimento em Gerenciamento de Projeto).

## **Contextualização**

A importância do Quadro Lógico está na sua ampla utilização pela maioria dos países e por ter sido a base para o desenvolvimento das demais metodologias, além da sua contribuição prática para que organizações públicas, que lidam com projetos de cunho social, consigam aprimorar a sua eficiência e, assim, aumentem a eficácia nas suas intervenções em prol do desenvolvimento. Mas, conforme destaca o professor Pfeiffer, para ser eficaz, ele precisa ser aplicado adequadamente, complementado por outros instrumentos de gerenciamento, bem como integrado em um sistema mais amplo de gerenciamento, além de incorporar métodos de análise prévia à elaboração da Matriz de Planejamento do Projeto.

Nesse sentido, as diferentes agências de cooperação promoveram adaptações no método, que se traduziu em grande número de variações no modelo lógico entre suas aplicações específicas, mantidas, entretanto, suas principais características. Já no final dos anos 80 e nos anos 90, a maioria das agências desenvolveu os seus modelos: Noruega (1990), Bélgica (1989), Suécia (1993), Espanha, etc. A União Européia (1992) também adota o método em uma versão similar ao Zopp e incorpora a metodologia de Gestão do Ciclo do Projeto (*Project Cycle Management – PMC*). A própria GTZ adotou esse enfoque da UE a partir de 1996.

Os manuais divulgados pelas agências de cooperação da maioria dos países e instituições multilaterais, como a Cepal (ORTEGÓN; PACHECO; PRIETO, 2005, p.124) e União Européia (EUROPEAN COMMISSION/European Aid Cooperation Office, 2004, p.158), são referências bibliográficas complementares básicas ao texto apresentado. As diversas versões do Quadro Lógico (ou Zopp-PCM) são muito similares, incluem a etapa de análises, a matriz de planejamento do projeto (ou QL) e a gestão do ciclo do projeto.

De forma resumida, a evolução do Quadro Lógico pode ser dividida em três fases ou gerações: a primeira refere-se à etapa inicial de implementação do método na agência de cooperação americana (USAID) e caracteriza-se pelo uso exclusivo da matriz de planejamento. A segunda (1980-1990), com a criação do Zopp na agência de cooperação técnica alemã, que transfere a ênfase para o processo de elaboração da Matriz de Planejamento do Projeto (MPP), caracteriza-se, ainda, pela incorporação de um método de planejamento em equipe, estruturado em etapas e fases para a definição da matriz. A terceira geração (anos 90) caracteriza-se por integrar a gestão do ciclo de projetos, inclusive com aplicações de *software*, com outras técnicas de gestão.

No Brasil, as metodologias mais difundidas são, além do QL, o método Zopp, o Marco Lógico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Mapp da Fundação Altadir, criada por Carlos Matus. Além disso, há a ocorrência de métodos e conceitos complementares ao QL, com destaque para a Gestão Baseada em Resultados (*Results-Based Management – RBM*) da agência canadense Cida (Canadian International Development Agency) e do *PMBOK Guide* organizado pelo PMI.

Cabe registrar, ainda, que há uma vasta literatura sobre o assunto, além da publicação de manuais específicos e da realização de um grande número de cursos sobre os métodos. A ENAP, em seus cursos de planejamento estratégico, elaboração e gestão de projetos, é, também, difusora desses métodos.

## **Planejamento no Brasil**

O terceiro e último capítulo desta coletânea apresenta a experiência brasileira de planejamento; a sistemática atual de planejamento governamental utilizada na elaboração do PPA do governo federal; e a retomada do planejamento de longo prazo. Nesse sentido foram selecionados três textos: o primeiro, “A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica”, do professor Paulo Roberto de Almeida, traz um histórico do planejamento no Brasil; o segundo, “A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios”, de autoria de Ariel Garces Pares

e Beatrice Kassar do Valle, analisa os avanços recentes do Sistema Federal de Planejamento Governamental e aponta as falhas da atual sistemática de planejamento. O terceiro texto, “A metodologia de gestão estratégica do NAE”, é uma síntese da metodologia de planejamento estratégico de longo prazo implementado com o Projeto Brasil 3 Tempos, coordenado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República.

### **A experiência brasileira em planejamento**

O texto do professor Paulo Roberto de Almeida, “A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica”, faz uma síntese didática dos planos de desenvolvimento e de estabilização econômica implementados no Brasil, nas últimas seis décadas. O relato abrange desde os primeiros exercícios de planejamento, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, até os últimos PPAs e, ainda, faz referências às tentativas de planejamento de longo prazo com o “Brasil 2020”, no governo Fernando Henrique.

O autor destaca que o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico, acumulando, sobretudo entre os anos 1940 e 1970, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental.

A análise da evolução do planejamento governamental no Brasil pode ser dividida em quatro fases: a primeira, orçamentária, de elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado Estado nacional-desenvolvimentista, nos anos 30 e 40; a segunda, desenvolvimentista, com a implementação de planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infra-estrutura; a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos 80 e início dos anos 90; e a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA, a partir do final dos anos 90.

Na fase desenvolvimentista, as experiências de planejamento caracterizaram-se por estarem estruturadas em torno de grandes objetivos econômicos e por ambiciosas metas globais e setoriais. Os resultados

econômicos foram positivos, com elevado crescimento do Produto Interno Bruto, e algumas das metas propostas atingidas, mas tiveram pouco impacto na situação social da nação. Merecem destaque o Plano de Metas do Governo JK e os planos nacionais de desenvolvimento, no auge do regime militar.

A terceira fase do planejamento no Brasil, a partir dos anos 80, abandona o objetivo desenvolvimentista, dada a crise da dívida externa e a aceleração inflacionária no período. Os planos passaram a ser formulados para atender às necessidades de estabilização econômica. O autor analisa, ainda, a crise do planejamento do desenvolvimento nos anos 1980 e 1990 e a tentativa de reorganização do planejamento governamental com os PPAs.

### *Contextualização*

O desenvolvimento brasileiro foi marcado, até 1930, por uma longa fase “primário exportadora”, em que o setor dinâmico da economia era um produto primário de exportação (açúcar, café, borracha, ouro, etc.) e o País ficava à mercê da instabilidade da demanda e de preços desses produtos no mercado internacional. A economia caracterizava-se por um grande setor de subsistência, que apresentava total dependência do comportamento do núcleo dinâmico (produto de exportação). Não havia planejamento do desenvolvimento, poucas foram as tentativas que merecem registro, entre elas: a tentativa de industrialização, implementada nos primeiros anos da República pelo ministro Rui Barbosa, com a política de crédito abundante (os bancos podiam emitir moeda) para financiar as indústrias. Resultou em grande fracasso, com a forte especulação que produziu e a aceleração inflacionária, obrigando o governo, nos anos seguintes, a adotar medidas de ajuste nas contas públicas e de combate à inflação. Na avaliação de Furtado (1987, p. 172) sobre essa política de ajuste, foi a primeira vez que se adotou no Brasil “um conjunto de medidas econômico-financeiras coordenadas e visando a um objetivo definido [...]”.

Teixeira (1997) destaca, ainda, a preocupação com a racionalização da ação do governo, no final do século XIX, com planos focalizados em objetivos específicos, basicamente para o setor de transporte:

“[...] o Plano Moraes, de 1869, preocupava-se com a navegação no interior do Brasil; o Plano Queiroz, de 1874, era um esboço de um plano de viação para o Império do Brasil; o Plano Rebouças, de 1874, tratava da construção de ferrovias que ligassem os portos ao interior do País; o Plano Bicalho, de 1881, tratava da construção de uma rede geral de comunicações – articulação entre a ferrovia e a navegação fluvial”.

O processo de planejamento no Brasil surge nos anos 30, quando começa a moldar-se um processo de industrialização, resultado da crise externa e da crescente ação do Estado no sentido da ampliação da infraestrutura econômica e de criar uma estrutura industrial voltada para atender à demanda interna, antes abastecida por produto importado. Já nos anos 30 ocorreu a mudança do eixo dinâmico da economia, da agricultura exportadora para o conjunto de atividades industriais e de serviços.

A industrialização passou a ser o objetivo de longo prazo que norteou o planejamento nas fases desenvolvimentistas, entre 1930 e 1980. E a estratégia foi a industrialização por substituição de importações. Acreditava-se que a industrialização era condição suficiente para o Brasil alcançar estágios avançados de desenvolvimento<sup>7</sup>. A estratégia caracterizou-se pelo viés economicista e pela forte presença do Estado, que articula a participação do capital privado: nacional e multinacional.

O Estado passa a ter o papel de promotor do desenvolvimento, intervindo crescentemente na vida econômica e social do País. Essa expansão do Estado desenvolvimentista se fez, a partir do primeiro governo Vargas, em três níveis: em primeiro nível, com a criação de grande número de órgãos formuladores de políticas públicas, órgãos muito mais de *staff* do que de linha; segundo, a expansão da macroestrutura com a criação de novos órgãos permanentes da administração direta; e terceiro, pela expansão empresarial do Estado, ou seja, a criação de empresas públicas e de sociedades de economia mista (MARCELINO, 1987).

As próximas seções sintetizam e contextualizam as experiências de planejamento relatadas no texto do professor Paulo Roberto de Almeida.

---

*A gênese do planejamento no Brasil*

As primeiras tentativas de formulação de um planejamento governamental no Brasil surgem a partir do final dos anos 30 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e com a elaboração, em 1939, do “Plano Especial” (Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional – 1939-1943). O Plano Especial era uma simples lista de despesas de capital, e nenhum arranjo especial foi feito para a sua implementação. Em 1943, o DASP prepara o segundo plano quinquenal, o Plano de Obras e Equipamentos (POE), para ser implementado entre 1944-1948. Consiste, basicamente, na revisão e atualização do Plano Especial e da lista de obras e investimento de infra-estrutura. A terceira tentativa de planejamento foi o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), para ser implementado entre 1949-1953. Foi enviado ao Congresso em 1948 e aprovado em 1950 (para vigência em 1950-1954), mas acabou sendo abandonado. O plano era uma tentativa de coordenar os gastos públicos mediante um programa plurianual de investimentos; não se tratava de um plano global de desenvolvimento. Celso Lafer (1970) classifica-o como mais um esforço de racionalização do processo orçamentário.

Nesse período foram realizados os primeiros diagnósticos da economia brasileira, que apontavam os principais gargalos para o desenvolvimento, com destaque para o relatório Simonsen (1944-1945) e os estudos das missões técnicas americanas<sup>8</sup>: Missão Taub (1941); Missão Cooke (1942-1943); Missão Abbink (1948) e Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953).

Em 1941, a Missão Taub elaborou um esboço de um plano de investimentos, não divulgado no Brasil. A Missão Cooke (1942-1943) realizou um diagnóstico global da economia brasileira e apontou os principais pontos de estrangulamento que restringiam o crescimento industrial do País, em especial na área de infra-estrutura de transportes e no setor de energia. Em 1949, a Missão Abbink apresentou seu relatório, que indicava os principais problemas da economia brasileira e recomendava medidas de ajuste fiscal e financeiro, com viés ortodoxo, e, por outro lado, sugeria ações desenvolvimentistas, que incluíam a participação do Estado e do capital estrangeiro. A Missão não chegou a detalhar projetos para investimento, nem a calcular os montantes



necessários. Os estudos serviram de base para os trabalhos da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos (CMBEU), instalada em 1951, com o objetivo de elaborar projetos que seriam financiados com recursos externos, com contrapartida de recursos internos. Um dos resultados do trabalho dessa Comissão Mista foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), encarregado de financiar e gerir os recursos para esses projetos.

### *O Plano de Metas*

O primeiro plano nacional de sentido estratégico foi o Plano de Metas elaborado no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960). O Plano de Metas empregava, de maneira integrada, os conceitos de pontos de estrangulamento interno e externo, interdependência dos diversos setores e a tendência da demanda e oferta de cada setor (LAFER, 1970).

Conforme destaca o professor Paulo Roberto de Almeida, o Plano de Metas de JK compreendia um conjunto de 31 metas, incluindo a construção de Brasília, em cinco setores: energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação. A prioridade foi energia e transportes, apontados por todos os diagnósticos realizados como os principais gargalos para a expansão da indústria. Esses dois setores tinham 73% dos recursos inicialmente previstos. A indústria de base foi também fortemente beneficiada, com 20,4% dos recursos, além dos demais incentivos, em especial para a indústria automobilística. A agricultura e a educação tinham apenas 3,2% e 3,4% dos recursos previstos, respectivamente.

O Plano de Metas foi o auge do processo de substituição de importações no Brasil. A base do plano foram os resultados dos estudos implementados pelo grupo misto BNDE–Cepal, que apontavam para uma considerável demanda reprimida de bens de consumo durável. Para a formulação das políticas que resultariam na implementação do plano, foram criados, para os diversos setores econômicos, grupos executivos, que contavam com representantes do setor privado. O Estado foi o grande promotor do desenvolvimento e o patrocinador da aliança estruturada num tripé formado pelas empresas estatais, pelo capital privado multinacional e pelo capital privado nacional, esse último como sócio menor.

Os resultados do plano ultrapassaram as previsões. O PIB cresceu, no período 1956-1960, à taxa média anual de 8,1%. A construção de rodovias superou a meta em 15% (14.970 km) e a pavimentação, em 7% (6.202 km). A capacidade instalada na produção de energia elétrica aumentou em 4,8 milhões de kw (95,4% da meta). A produção de veículos automotores atingiu 321,2 mil unidades (92,3%). Foi, também, elevada a expansão da produção de cimento (87,3% da meta), aço (99% da meta) e petróleo (75,5%). Poucos foram os resultados que ficaram bem abaixo da meta estabelecida, como foi o caso do trigo e da construção de ferrovias (55,1%). À luz dos dados, Lafer (1970) conclui que o Plano de Metas foi um caso bastante bem-sucedido na formulação e implementação de planejamento.

O plano tinha um viés economicista, mas revelava, também, a preocupação com o desenvolvimento das regiões mais pobres e do interior do País. A construção de Brasília e os novos corredores de transportes foram os instrumentos para a interiorização do desenvolvimento. E a criação da Sudene, em 1959, foi o principal marco da estratégia de desenvolvimento regional. A Sudene surgiu com base no relatório “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste”, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), dirigido por Celso Furtado, criado em 1958 para propor uma estratégia definitiva para enfrentar a seca do Nordeste, que castigava a região nesse ano.

A controvérsia em relação aos resultados do Plano de Metas está na piora de alguns indicadores macroeconômicos (inflação, dívida externa, desequilíbrio no balanço de pagamentos e déficit público). O primeiro ponto crítico refere-se às formas de financiamento do Plano de Metas, além do limite da capacidade fiscal e suas possíveis conseqüências sobre os preços. A inflação que, no quinquênio anterior, ficara em média em 16,7%, no período JK foi de 25,2% e, em 1960, foi de 30,5%. A segunda crítica está na contradição entre uma industrialização voltada para o mercado interno, mas financiada e controlada pelo capital estrangeiro, e a insuficiência de geração de divisas do País. Os investimentos diretos das multinacionais, no período expansionista, compensaram, parcialmente, a pequena pauta de exportações, basicamente de café. Com a redução desses investimentos e o aumento da pressão pela importação de bens intermediários e bens de capital, para atender

à indústria instalada, ampliou-se o desequilíbrio do balanço de pagamentos. A terceira crítica refere-se ao perfil da indústria que se instalou no Brasil. O crescimento foi liderado pelo setor produtor de bens de consumo durável, ainda que o setor de bens de capital e intermediários também apresentasse razoável *performance*. Essa indústria de bens de luxo é pouco geradora de emprego e estava voltada para atender a uma pequena parcela da população, representada pela classe de renda alta. Gerou-se capacidade ociosa em muitos setores, processo aprofundado pela inexistência, então no País, de mecanismos para o financiamento do consumo, com prazo mais longo.

#### *A crise dos anos 60*

Com o agravamento da crise no início dos anos 60 – redução do crescimento, aceleração inflacionária, desequilíbrio externo e a redução dos investimentos diretos multinacionais, etc. –, o objetivo desenvolvimentista cede lugar à preocupação com a estabilização.

A primeira tentativa de estabilização surge com o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social elaborado, ao final de 1962, por Celso Furtado (Ministro Extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico), para o período de 1963-1965. O plano tinha como objetivo de curto prazo enfrentar não só a aceleração inflacionária, como a rápida deterioração das contas externas e retomar o desenvolvimento. Para Macedo (1970), o plano não tinha maiores pretensões que a de constituir-se num esforço embrionário visando à efetiva implantação do planejamento econômico no País. O Plano Trienal não funcionou: a taxa de crescimento do PIB recuou de 6,6%, em 1962, para 0,6%, em 1963, e a inflação atingiu 82%.

Com o golpe militar de 1964, surge o Programa de Ação Econômica de Governo (Paeg) – 1964-1967 – com o objetivo principal de combater o processo inflacionário. Caracteriza-se pela ortodoxia econômica (controle da moeda e do crédito e a redução de gastos públicos). A consequência foi o baixo crescimento econômico do País nos anos que se seguiram.

O Paeg promoverá, ainda, importantes reformas na organização econômica e administrativa do Estado brasileiro, dentre elas destacam-se:

a reforma bancária, com a criação do Banco Central, para execução da política monetária, bancária e creditícia do País, tendo como órgão normatizador o Conselho Monetário Nacional; a organização do Sistema Financeiro Nacional e a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do Sistema Nacional de Crédito Rural, a organização do sistema de crédito ao consumidor, etc.; a reforma tributária e fiscal, que, além da simplificação e racionalização do sistema tributário, implicará o aumento da arrecadação, em especial da União; a reforma administrativa, com o Decreto-Lei nº 200/67, que dará agilidade e flexibilidade para a ação econômica do Estado, com a administração indireta, em particular com as empresas estatais e sociedades de economia mista; a reforma monetária, com a introdução de nova moeda (Cruzeiro Novo, em 1967) e a instituição da correção monetária, por meio da criação das ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional); e a reforma cambial, com a política cambial de equilíbrio, o estímulo às exportações e a atração de investimentos estrangeiros.

Os resultados do Paeg foram positivos no combate à inflação – a inflação, que atingiu 92,1% em 1964, recuou para 25,0% em 1967 – e as reformas institucionais assentaram as bases para o crescimento posterior. Mas muitas críticas são feitas quanto aos custos em que o plano incorreu, dada a sua ortodoxia e a conseqüente recessão econômica. Outra crítica é que o Paeg teria prolongado desnecessariamente a crise iniciada em 1962-1963 ao manter o diagnóstico da inflação como sendo de demanda, mesmo com a economia estagnada.

#### *A fase do “milagre econômico”*

A retomada da estratégia desenvolvimentista ocorre em 1967 quando assume o comando da economia Antonio Delfim Netto, que contesta o diagnóstico sobre a inflação, formulado pelo Paeg, e promove uma política creditícia e monetária expansionistas, reduz os juros, amplia os investimentos públicos e o crédito, com os financiamentos do SFH, crédito ao consumidor, crédito rural, etc. É o início da fase do “milagre econômico” brasileiro (1967-1973) e da “ilha de prosperidade em um mundo de crise” (1974-1980).

As pré-condições do milagre estão na capacidade ociosa herdada do Plano de Metas e principalmente das reformas institucionais implementadas pelo Paeg, com a organização do sistema financeiro, a estabilidade monetária, a recuperação da capacidade fiscal do Estado e o equacionamento do problema externo.

A retomada do planejamento do desenvolvimento ocorre com um plano de perspectiva de longo prazo e um plano de médio prazo. O primeiro é o Plano Decenal de Desenvolvimento, elaborado no final do governo Castelo Branco para o período 1967-1976, que consistia numa série de estudos setoriais e um modelo macroeconômico global. O segundo é o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período de 1968-1970, que previa uma política de crescimento acelerado e auto-sustentado, por meio da substituição de produtos importados. As metas estabelecidas abrangiam agricultura, indústria, energia, transportes, telecomunicações, habitação, saúde e saneamento. O texto do professor Paulo Roberto de Almeida destaca, ainda, os incentivos às exportações com o crédito subsidiado, “crédito prêmio IPI”, isenção de tributos fiscais (*draw beck*) e outros incentivos previstos no programa de benefícios fiscais às exportações (Befiex), além da política de minidesvalorizações cambiais adotada a partir de agosto de 1968. O PED previa a elaboração do primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que será divulgado em 1968, para o período 1968-1970 (foi prorrogado para 1971). O primeiro OPI era constituído pela programação de dispêndios de responsabilidade do governo federal, para o triênio, e tinha a finalidade de orientar o orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

O Orçamento Plurianual de Investimento foi criado pela Lei Complementar nº 3, de 1967, de duração trienal, mas com acréscimo de um ano ao final de cada ano dentro do período do Plano Nacional, de duração quinquenal. O Plano Nacional seria apresentado sob a forma de diretrizes gerais, com as definições básicas adotadas, os elementos de informação que as justificassem e a determinação dos objetivos globais pretendidos de desenvolvimento econômico e social. O Orçamento Plurianual de Investimento, elaborado sob a forma de orçamento-programa, indicaria os recursos

orçamentários e extra-orçamentários necessários à realização dos programas, subprogramas e projetos, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa.

A Junta Militar que assumiu o poder em 1969, no período de transição para o governo Médici, apresentou o Programa de Metas e Bases de Ação do Governo (1970-1971), que tinha como objetivo tornar o País desenvolvido até o final do século; para isso, formulou metas sociais e econômicas. O plano enfatizava a preocupação com a integração regional e nacional, com destaque para a criação, em 1970, do Programa de Integração Nacional (PIN).

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi elaborado em 1971, para o período 1972-1974, com o objetivo de colocar o Brasil, no “espaço de uma geração”, na categoria das nações desenvolvidas. A meta era duplicar, até 1980, a renda *per capita* do Brasil (em comparação com 1969) e expandir a economia na base de um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%, no período 1972-1974, com expansão do emprego e redução da inflação.

Junto com o I PND foi elaborado o segundo OPI, primeiro passo para a integração dos planos e orçamentos. A estrutura era integrada, isto é, o Plano Nacional de Desenvolvimento condicionaria a estrutura dos planos setoriais e regionais, federais e estaduais, e esses condicionariam as estruturas dos planos locais e municipais. O PND condicionaria ainda os orçamentos plurianuais de investimentos, que, por sua vez, condicionariam os orçamentos anuais e esses, a programação financeira de desembolso.

O I PND foi aprovado pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971. O plano estabelecia 60 metas detalhadas para 15 setores com taxas de expansão previstas elevadas, sendo uma boa parte acima de 100%. Ele tinha uma primeira parte sobre o “modelo brasileiro e a estratégia de desenvolvimento” e uma segunda parte sobre “a execução da estratégia”, que sinalizava para o programa de investimentos setoriais, os fatores de expansão e a ação administrativa.

O PED e o I PND foram os principais instrumentos do “milagre econômico”, e a principal estratégia foi a ampliação do mercado interno, com as linhas de financiamentos ao consumidor, à habitação, ao setor rural, etc.

Há uma intensa retomada dos investimentos públicos em infraestrutura, possibilitada pela recuperação financeira do Estado, com a reforma tributária e a política da “verdade tarifária”, que aumenta substantivamente o investimento das empresas estatais. O crescimento médio do PIB, no período 1968-1974, atingiu 10,7% ao ano, ou seja, o Brasil mais do que dobrou o PIB nesses sete anos (crescimento de 103,9%). No mesmo período, a indústria de transformação cresceu 12,5% ao ano; a indústria extrativa cresceu 11,9%; e a construção civil cresceu a uma taxa média de 14,2% ao ano, graças ao aumento dos investimentos públicos e a uma maior demanda por habitações provocada pela expansão do crédito do SFH. O crescimento da produção de bens duráveis de consumo alcançou a taxa média de 23,6% ao ano, no período 1967 a 1973; a de bens não duráveis, 9,4% ao ano; e a indústria de bens de capital cresceu 18,1% ao ano. Por outro lado, a agricultura recuperou sua taxa histórica e cresceu à taxa média de 4,1% ao ano, no período 1968-1974.

A crítica em relação ao “milagre” foi o aumento da concentração da renda. O elevado crescimento e a elevação substantiva da margem de lucro não foram repassados aos salários, apesar do crescimento da demanda por mão-de-obra. O salário mínimo real continuou sua trajetória de queda, caindo mais 15% entre 1967 e 1973. Prevaleceu a idéia de que primeiro o “bolo” deveria crescer para depois distribuir.

Como experiência de planejamento governamental, a “estratégia do milagre econômico” foi bem-sucedida no seu objetivo e a gestão da política macroeconômica foi eficiente. O crescimento fez-se sem grandes pressões inflacionárias; as exportações mais do que dobraram com a diversificação da pauta, garantindo o equilíbrio da balança comercial, mas foram insuficientes para atender às necessidades de divisas, resultando em crescimento da dívida externa. O financiamento foi facilitado pelo elevado grau de liquidez internacional.

## *O II PND*

O segundo PND é elaborado, em 1974, pelo novo governo, num contexto de crise internacional, com o primeiro choque do petróleo, e no centro o dilema entre promover o ajustamento ou manter o crescimento

econômico com endividamento. Prevalece a opção desenvolvimentista, apesar do desequilíbrio nas contas externas, provocado pela crise do petróleo, e das políticas de estabilização adotadas em grande parte das economias desenvolvidas.

O II PND foi implementado no período de 1975 a 1979, mantendo elevadas taxas de crescimento econômico, que colocaram o Brasil como uma “ilha de prosperidade em um mundo de crise”. Nessa fase realizaram-se grandes investimentos com a participação do Estado e com financiamento externo; consolidaram-se segmentos importantes da indústria brasileira, especialmente a indústria de bens de capital e insumos, além de outros projetos fundamentais na área de energia, infra-estruturas, etc. Destacam-se os pólos petroquímicos, as indústrias produtoras de máquinas e equipamentos, siderurgia, hidroelétricas, estradas, o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), o Programa Nuclear Brasileiro, além dos programas de desenvolvimento regional: Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia), Programa de Desenvolvimento dos Cerrados, etc.

Na interpretação de Castro e Souza (1985), a estratégia de 1974 foi o último suspiro da industrialização substitutiva de importações. Os autores acrescentam que desenvolver e completar o setor de bens de capital e insumos afigurava-se como a tarefa primordial, não só para enfrentar a crise externa, como para superar de vez os entraves ao crescimento da economia brasileira. Isso significava o desenvolvimento acelerado de setores como os de bens de capital, petróleo e petroquímica, cimento, metais não ferrosos, fertilizantes, etc. Essa estratégia, além de reduzir, no médio prazo, a dependência externa da economia brasileira, beneficiá-la-ia com seus efeitos multiplicadores, pois, conforme as empresas estatais avançassem seus projetos de investimento no setor de insumos, gerariam demanda derivada, que estimularia o setor privado.

O II PND é um exemplo de planejamento governamental bem-sucedido. Apesar do contexto de dificuldades, foi eficaz na estratégia de elevado crescimento econômico, ainda que a taxas inferiores às do período do milagre. Foi uma opção pelo crescimento com mudança de estrutura, voltado para a implantação de setores estratégicos da indústria brasileira, na



expansão e diversificação da pauta de exportações, na modernização dos diversos setores da economia, incluindo a agricultura e a indústria, o que, em longo prazo, implicou ajustamento real. Manteve a inflação sob relativo controle, apesar da crise econômica mundial, mas elevou os déficits em transações correntes do balanço de pagamentos e, conseqüentemente, o crescimento da dívida externa brasileira.

A crise cambial revela-se, em 1979, com o segundo choque do petróleo e a drástica elevação das taxas internacionais de juros. Há, ainda, a aceleração inflacionária (a taxa de inflação nesse ano chega a 77,2%). A nova tentativa de enfrentar a crise externa com crescimento, com o III PND (1980-1984), não se sustentou; com o seu prolongamento, agravaram-se a situação externa e a aceleração inflacionária (em 1980 a inflação atinge 110,2%). É o fim da era desenvolvimentista, e do III PND ficou apenas o objetivo de equilibrar as contas externas. Os demais objetivos ficaram em segundo plano: manter o crescimento acelerado, melhorar a distribuição de renda, reduzir as disparidades regionais, desenvolver o setor energético e mesmo conter a inflação.

#### *A fase dos planos de estabilização*

A crise da dívida externa, definitivamente, altera o objetivo do governo, e o desenvolvimentismo cedeu lugar para a estabilização. Os planos de desenvolvimentos são relegados a segundo plano, são preparados apenas para o cumprimento de determinação legal, cedem espaço para os programas de estabilização. Esses são elaborados, numa primeira fase (1980-1984), para o enfrentamento do desequilíbrio do balanço de pagamento e, numa segunda fase (a partir de 1985), para o enfrentamento do processo inflacionário agudo em que o País mergulhava.

As tentativas de estabilização se sucederam. Entre 1979 e 1994 foram 13 planos econômicos ortodoxos (com políticas monetária e fiscal restritivas) e heterodoxos (que incluíam controle de preços e política de rendas). As primeiras tentativas foram os “pacotões” do Delfim, com viés ortodoxo e alinhado com o FMI, para enfrentar a crise da dívida externa e promover o ajuste do balanço de pagamentos: o plano Delfim I, em dezembro de 1979, combina a máxi-desvalorização cambial com medidas de manutenção do crescimento e a conclusão dos projetos do II PND; o plano Delfim II, em

1981, promove o arrocho monetário; e o Delfim III/FMI, em fevereiro de 1983, após a quebra do México em setembro de 1982, faz uma nova máxi, arrocho monetário e fiscal e as famosas cartas de intenções ao FMI e a intervenção do Fundo; o plano Dornelles, em 1985, no início da Nova República, congela as tarifas públicas, comprometendo ainda mais o equilíbrio financeiro das empresas estatais; o Plano Cruzado I, em fevereiro de 1986, decreta o congelamento dos preços e tem grande impacto popular com os “fiscais do Sarney”; o Cruzado II, em novembro de 1986, três dias após as eleições, flexibiliza alguns preços e tarifas públicas; o Plano Bresser, em junho de 1987, cria a URP (Unidade Referencial de Preços) como novo indexador, que permanecerá fixo por 90 dias, e decreta o fim do gatilho salarial; os planos do Maílson elevaram a taxa de juros à estratosfera; “Feijão com Arroz”, em janeiro de 1988, e Plano Verão, em janeiro de 1989; o Plano Collor I, em março de 1990, faz o confisco da poupança; o Collor II, em janeiro de 1991, tenta congelar preços e ajustar tarifas; o Marcílio, em 1991-1992, tenta o ajuste gradual com ortodoxia e promove a renegociação da dívida externa; e o Plano Real, que mantém a inflação sob controle desde junho de 1994.

O controle da inflação é, sem dúvida, o grande mérito da política de estabilização do Plano Real, mas com elevado custo para as contas públicas, além do baixo crescimento, em razão da política de juros altos. As alterações adotadas a partir de 1999 corrigem parcialmente os problemas iniciais do plano: a deterioração das contas públicas foi contida, com a política de superávits primários e a elevação da carga tributária; as contas externas, que se mantiveram altamente desequilibradas até 1999, com a âncora cambial e o câmbio fixo, alteram-se positivamente com a desvalorização cambial e a política de câmbio flutuante. Permanece a política de juros altos e, em consequência, as baixas taxas de crescimento econômico.

Com a estabilização, ressurgem a idéia e a controvérsia sobre a necessidade do planejamento do desenvolvimento, agora com um novo modelo, aprovado na Constituição de 1988, baseado nos planos plurianuais.

Observa-se que, na fase dos planos de estabilização, na década de 1980 e que perdurou durante praticamente toda a década de 1990, prevaleceram a falência do planejamento no Brasil e um profundo descrédito quanto ao seu potencial. Nos anos 80, os planos quinquenais de

desenvolvimento continuaram sendo elaborados, seja para o cumprimento de determinação legal, seja como simples declaração de intenções de governo. O III PND elaborado para o período 1980-1984 foi logo relegado ao esquecimento. O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND/NR (1985-1989) – acentuou a crise do planejamento para o desenvolvimento; não foi sequer considerado como instrumento de suporte ou indicador de tendências, nem pelo governo, nem pelo setor privado. Em 1987, o governo lança um novo plano: o Plano de Ação Governamental (PAG), que pretendia indicar uma estratégia de desenvolvimento para viabilizar os objetivos de longo prazo no País, vistos como o crescimento do produto e do emprego. Tinha como meta o crescimento do PIB médio entre 5% e 7% ao ano entre 1987 e 1991.

#### *A fase dos PPA*

O primeiro PPA (1991-1995) não pode ser considerado um plano de desenvolvimento. Foi elaborado apenas para cumprir o preceito constitucional, não tinha compromisso com o planejamento, era uma peça burocrática, sem estar baseado em um projeto de governo claro e sem que fossem estabelecidos os vínculos entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado sem discussão e emendas. O processo inflacionário e as turbulências políticas do período também contribuíram para o fracasso do plano. “Não se tornou um orientador da ação governamental” (GARCIA, 2001, p.12) e “praticamente não foi implementado” (BRASIL, 2002). Havia uma forte dissociação entre o PPA e as verdadeiras intenções do governo. A agenda do governo Collor era inspirada no neoliberalismo e pautada pela cartilha do “Consenso de Washington”, cuja síntese é a abertura comercial e financeira e a redução de tamanho e papel do Estado. E o planejamento do desenvolvimento era tido como ultrapassado; o mercado encarregaria-se de viabilizar o desenvolvimento, com a menor intervenção do Estado.

O desmonte das áreas de planejamento iniciou-se com a extinção do Ministério do Planejamento e a vinculação das áreas setoriais de planejamento à administração geral, num nível inferior da hierarquia de cada ministério. O

governo Itamar, logo em seguida, retorna o planejamento ao *status* de ministério, como Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan/PR); entretanto, levarão, ainda, alguns anos a reorganização do sistema de planejamento e a recomposição dos quadros técnicos.

O segundo PPA (1996-1999) foi elaborado no primeiro mandato de FHC e apresentava três estratégias de ação para o desenvolvimento: “construção de um Estado moderno e eficiente”; “redução dos desequilíbrios espaciais e sociais”; e “inserção competitiva e modernização produtiva” (BRASIL, 1996, p. 13). A agenda de mudanças inseria-se no quadro maior da retomada efetiva da Agenda Collor e da adequação da economia brasileira aos princípios do Consenso de Washington. As privatizações são aceleradas, a reforma do Estado tem como parâmetro ampliar o espaço para a iniciativa privada, prevalece a idéia de que o Estado é ineficiente e de que o mercado traz ganhos de eficiência, a abertura comercial e financeira é unilateral e radical.

Prevalece a crença de que não eram necessárias políticas setoriais de desenvolvimento, de que bastava a estabilização para viabilizar o crescimento. Portanto, a estabilização monetária era o objetivo fundamental. O desenvolvimento econômico estaria garantido pela simples ação dos mecanismos de mercado. O planejamento ficou reduzido à função de adequar a execução orçamentária aos compromissos de metas fiscais, para não comprometer a luta contra a inflação (BRASIL, 2002). Ao Estado caberia, conforme estabelecia a Mensagem ao Congresso do PPA, um papel “na regulação da economia e na garantia das condições estruturais de desenvolvimento, de modo que o mercado responda de forma mais eficiente às demandas de crescimento do País.” (BRASIL, 1996, p. xi).

A redução da intervenção do Estado ocorreu com o avanço das privatizações, programada para ser realizada em três fases. A primeira fase foi de retirada do Estado dos setores de produção de bens (siderúrgico, minério, etc.). A segunda fase reduziu a participação do Estado nos setores de infra-estrutura (telecomunicações, portos, energia, etc.). E a terceira fase, interrompida logo em seu início, previa a privatização dos serviços públicos de natureza social (educação, saúde, previdência, etc.). A idéia de reforma do Estado, no sentido da ampliação da atuação das forças de

mercado, foi gradativamente sendo alterada, ainda no governo FHC, e hoje há um relativo consenso de que a política de reformas tem outro objetivo: garantir eficiência e sustentabilidade na ação do Estado. A reforma da previdência busca a viabilidade da previdência pública e não a sua privatização, como ocorreu em muitos países, onde os resultados não são bons. A reforma fiscal busca a adequação do sistema tributário, maior justiça fiscal e a construção de novo pacto federativo. E o projeto de privatização cedeu lugar ao de ampliação da parceria público-privada e de maior participação da sociedade nas decisões públicas e na implementação das políticas.

A segunda estratégia do PPA-1996, a “redução dos desequilíbrios espaciais e sociais”, consistia em criar as condições para que o mercado promovesse a redução das desigualdades, considerando os setores com vantagens comparativas. O estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foi elaborado com o objetivo de identificar as potencialidades regionais e as necessidades de investimentos estruturantes necessários para o desenvolvimento regional.

A terceira estratégia, “inserção competitiva e modernização produtiva”, visava a “uma economia mais exposta aos estímulos do comércio internacional e mais atraente para os investimentos externos” (BRASIL, 1996, p. xii), ou seja, os setores produtivos brasileiros foram expostos a um choque de competição internacional, em condições desfavoráveis, dado o câmbio sobrevalorizado e as condições produtivas diferenciadas nos diversos países.

A professora Maria da Conceição Tavares (1996) alertava para a “visão panglossiana e mal informada do que são o ‘mercado global’ e o processo de ‘destruição criadora’ proporcionado pela abertura econômica radical”, que predominava no discurso da equipe econômica do governo FHC, que acreditava que o mercado e a concorrência “[...] conduziram a uma reestruturação passiva da indústria, capaz de produzir efeitos benéficos pelo aumento da escala e da eficiência das empresas sobreviventes.”

A idéia de que o modelo de integração competitiva no mercado mundial, de inspiração estritamente neoliberal, seria o sucedâneo da estratégia de substituição de importações perdeu força ainda no governo FHC, que gradativamente busca a reorganização das ações do Estado.

Seis meses após o lançamento do PPA, foi implementado o Programa Brasil em Ação, que visava melhorar a qualidade da gestão de 41 projetos prioritários. Introduz inovações que servirão de base para a metodologia de elaboração e gestão dos programas do PPA 2000-2003. Esse foi um passo importante para a retomada do planejamento no âmbito da Administração Pública Federal, com destaque para o modelo de gerenciamento na execução dos programas e esforço maior para o aprimoramento na implementação dos programas e no alcance de objetivos.

### **A retomada do planejamento**

O texto de Ariel Pares e Beatrice Valle “A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios” apresenta um cenário dos avanços recentes no planejamento governamental. Em sua primeira parte, procura referenciar o debate atual acerca das possibilidades, das limitações e dos avanços introduzidos pelo PPA, especialmente a partir de 2000, com destaque para a integração “plano-orçamento”, por meio de programas formulados com origem em problemas ou demandas da sociedade; um plano e um orçamento orientados para resultado; e o novo sistema de planejamento e orçamento como peça fundamental para a implantação da gestão por resultados no País. A segunda parte do texto refere-se ao modelo de gestão do plano. São apresentados os fundamentos do modelo de sua gestão e os avanços propostos para o PPA 2004-2007. Em síntese, a gestão do plano é fundamentada no princípio da responsabilização e nos processos de monitoramento, avaliação e retroalimentação do ciclo do gasto público.

Pares e Valle destacam que a forma conceitual de planejamento adotada é a de planejamento flexível e intensivo em gestão, que as inovações implementadas promoveram a revitalização da função “planejamento” e transformam o PPA em instrumento para a gestão por resultados. Apresentam princípios e avanços que caracterizam o novo planejamento, entre eles: ser um planejamento para governança, “para governar ‘com’ e para fazer ‘com’ a sociedade”; ter um padrão gerencial consistente com a exigência de maior competitividade sistêmica da economia no contexto internacional; o planejamento é em base territorial, com um referencial indicativo de metas de longo prazo, definidas com base em um planejamento

territorial; o planejamento é consistente com o ambiente de disciplina fiscal, conforme os parâmetros definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; e o programa é a unidade comum de integração entre o plano e o orçamento, é a expressão de prioridade focada claramente em objetivo mensurável a ser atingido e é também uma unidade de organização de meios públicos voltados para o resultado na sociedade.

Os autores apontam, também, as limitações do PPA, apesar das inúmeras inovações incorporadas ao planejamento governamental. O plano exerce pouca influência para a orientação estratégica do orçamento, daí advindo alguns questionamentos sobre sua utilidade. Prevalece a importância das ações orçamentárias sobre as ações não orçamentárias. Há um crescente enrijecimento dos orçamentos e maior rigidez no manejo da gestão do plano, com a inclusão de toda a programação na lei do plano. E, destacam, ainda, o caráter defensivo que assume o Tesouro no trato da execução financeira, diante das dificuldades do ambiente fiscal.

No tocante à gestão do plano, a estratégia apontada pelos autores para alcançar a mudança desejada tem três instrumentos de destaque: a introdução do princípio da responsabilização por resultados; o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, em que as atividades de monitoramento e avaliação de políticas e programas assumem caráter estratégico para conferir maior qualidade ao gasto público e otimizar a obtenção de resultados pelo setor público; e o desenvolvimento de competências para a gestão do plano. Destacam, ainda, três aspectos principais: a instituição do programa como unidade de gestão (elaborado com base em problemas, integrado ao orçamento e com indicadores de resultados); a instituição de responsáveis pelos resultados dos programas (gerenciamento dos programas); e a orientação estratégica do plano.

A nova metodologia de planejamento está, ainda, em construção e a reorganização do Estado, tanto para a elaboração do Plano quanto para a gestão dos programas, tem espaços a serem ajustados.

### *Contextualização do tema*

A retomada do planejamento governamental vem ocorrendo de forma gradativa, em razão do desmonte das estruturas do Estado, da perda de

quadros técnicos das áreas de planejamento governamental nos anos 1980 e 1990 e do processo lento de construção de consensos sobre o papel do Estado e a definição de uma metodologia de planejamento que amplie a democratização do Estado e atenda aos anseios da sociedade. Nessa construção, havia um relativo consenso entre os analistas de que não era viável a retomada do planejamento no molde do chamado Estado desenvolvimentista dos anos 1950 a 1970, que focou a industrialização e o crescimento econômico. Sendo impossível a reedição da intervenção pública nos campos econômico e social, a tendência de reorganização do Estado inclui maior participação do capital privado na construção de infra-estrutura e na oferta de serviços públicos e maior envolvimento da sociedade organizada na elaboração e no controle das políticas públicas, além do avanço da terceirização, descentralização e privatização de certas atividades que estavam sob a responsabilidade de órgãos e empresas estatais. Para o Banco Mundial (1997), o desenvolvimento requer um Estado eficaz que encoraje e complemente o mercado e a sociedade civil como parceiro, catalisador e facilitador.

Martins (2004) destaca que a nova administração para o desenvolvimento requer a reinvenção do planejamento governamental, que passa necessariamente pelo seu alinhamento com o contexto para que seja pensado como processo de construção do futuro, que tem um lado técnico e outro político. O novo planejamento, em sociedades democráticas e em ambientes complexos, não pode ser apenas tecnocrático, deve considerar as várias dimensões e interesses, além de ser um “planejamento intensivo em gestão”, como destacam Pares e Valle. O novo planejamento deve buscar a viabilidade política do plano e avaliar a posição dos atores envolvidos na situação problemática considerada; ao mesmo tempo, deve ter perspectiva estratégica e pautar-se pelas demandas da sociedade; deve ser participativo e propiciar um pacto social; deve, ainda, mobilizar ampla parceria com os interessados, ou seja, não é apenas o Estado que financia e implementa o plano.

A crítica de Matus ao planejamento “normativo cepalino” destaca que o planejamento deve ser mais flexível, menos centralizado, menos impositivo e mais participativo e negociador, deve ser focado no desenvolvimento sustentável – econômico e social – e adaptado a ambientes de incertezas, cambiantes, democráticos e conflitivos.



Na avaliação de Pares (2006)<sup>9</sup>, o novo planejamento insere-se no contexto de modernização do Estado, que tem quatro características: o Estado *democrático* – orientado ao cidadão e a resultados na sociedade, com transparência, controle social e co-responsabilidades entre o Estado e a sociedade; é o Estado que escuta, ajusta-se permanentemente e oferece mais serviços e de melhor qualidade; o Estado *contratual* – que faz cada vez mais com os “outros” (terceirização, concessões de serviços públicos, descentralização com as administrações locais, trabalho voluntário, ONGs, organizações do setor privado sem fins lucrativos, parcerias público-privadas); Estado do *compromisso ou constelação* – orientado por resultados, valoriza a participação, a descentralização, a transversalidade e a coordenação, opera com múltiplas organizações que se integram – de cultura e objetivos muito distintos –, e caracteriza-se pela multissetorialidade, pela gestão em rede e pelo princípio da responsabilidade; e o Estado síntese – que busca encontrar uma solução síntese entre os diversos interesses, é intensivo em negociação, escuta com os cidadãos, associa a democracia representativa à democracia participativa e abre mão da sua autoridade, mas não se subordina à opinião do público.

Para Marini e Martins (2004),

“[...] a nova administração para o desenvolvimento baseia-se em um conceito de desenvolvimento aberto, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência. Busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem-estar geral em termos de desenvolvimento humano) e da sustentabilidade ambiental. Também atribui papel central ao Estado, mas numa linha de um Estado-rede, um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento”.

Esses autores destacam, ainda, que

“[...] trata-se do Estado incrustado na sociedade, não apenas no sentido de que reproduz suas demandas, mas também no sentido de que promove ações conjuntas (parcerias e alianças no provimento de

serviços de relevância social e mesmo empreendimentos) e constitui uma ‘inteligência’ estratégica que se manifesta na interlocução e na participação na gestão das políticas públicas.”

A construção desse novo planejamento vem sendo implementada a partir do PPA 2000-2003 e com o PPA 2004-2007, cuja síntese é apresentada nas próximas seções.

### *O PPA 2000-2003*

Um passo importante na reorganização do planejamento governamental, além do impacto positivo do Plano Real com a estabilização da economia, foi o Plano Plurianual 2000-2003, que rompe com a tradição burocrática dos PPAs anteriores e adota uma metodologia de elaboração de programas, que pretendia garantir eficiência nas ações do governo, propiciar a ampliação da parceria com os segmentos da sociedade interessados e sinalizar para uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, alicerçada em grandes eixos nacionais de integração e desenvolvimento.

A nova metodologia de planejamento, que surgiu com o terceiro PPA (2000-2003) – *Avança Brasil* –, traz uma mudança de foco da ação do governo e a preocupação com resultados a serem atingidos na sociedade, com a transparência e com a responsabilização. As novas regras para a elaboração do plano foram definidas no Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, que estabeleceu as normas para elaboração e gestão do PPA e dos orçamentos da União, com inovações significativas: a organização de todas as ações governamentais em programas; a harmonização do plano com os orçamentos da união; a responsabilização com a nomeação de um gerente para cada programa; o foco em resultados, com indicadores de resultados para cada programa e metas estabelecidas para cada ação; a definição de diretrizes estratégicas da Presidência da República, que passaria a ser a referência básica para a elaboração dos programas pelos ministérios; a adoção de estímulos à descentralização e às parcerias; e a avaliação anual.

A estrutura do Plano Plurianual 2000-2003 foi definida segundo os seguintes elementos básicos: orientação estratégica, macroobjetivos, agendas e programas.

As orientações estratégicas foram organizadas em torno de quatro grandes diretrizes definidas pelo Executivo e de outras duas, pelo Congresso: consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a pobreza e promover a inclusão social; consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; reduzir as desigualdades inter-regionais; e promover os direitos das minorias e a defesa dos direitos humanos.

Foram definidas cinco agendas que representam preocupações que perpassam toda a ação governamental: a agenda de gestão do Estado consistia na preocupação com a implementação dos princípios da reforma do Estado nos diversos ministérios e nas suas ações; a agenda ambiental trazia a preocupação com a incorporação da dimensão ambiental ao desenvolvimento econômico; a agenda de empregos e de oportunidades de renda consistia na preocupação com as mudanças no padrão mundial de produção e a sua influência no mercado de trabalho; a agenda de informação e conhecimento como fontes de desenvolvimento econômico e social; e a agenda dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento.

O estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foi a principal diretriz estratégica para a elaboração do PPA. Esse estudo propôs uma nova geografia do País, organizada em grandes eixos e com base no potencial de dinamismo e da complementaridade regional. O estudo dos eixos propiciou um horizonte de planejamento indicativo de médio e longo prazo, identificando um leque de oportunidades de investimentos para o setor público e privado. Para cada eixo, o estudo estabeleceu um portfólio de investimentos estruturantes do desenvolvimento, incorporados no PPA, considerando quatro dimensões: social, infra-estrutura econômica, meio ambiente e informação e conhecimento – com destaque para os gargalos de infra-estrutura de transportes, energia, etc. A intenção era que os eixos deveriam orientar, de forma articulada e integrada, o setor público e o setor privado na alocação de investimentos, possibilitando, assim, uma forte sinergia e a irradiação de externalidades positivas, maximizando as potencialidades regionais e maior competitividade sistêmica da economia. O estudo apresentou, ainda, uma radiografia dos grandes problemas nacionais,

identificou novos pólos com potencial de dinamismo e indicou a abertura de novas fronteiras de desenvolvimento.

A retomada do crescimento econômico associado ao planejamento territorial assume nova característica de desenvolvimento econômico local, que ganhou força na esteira da globalização dos processos produtivos e teve duas críticas principais: a primeira foi em relação à intenção de inserção do Brasil na competição global; portanto, a estratégia foi fortalecer os pólos dinâmicos e conectá-los aos circuitos nacionais e internacionais; a segunda referiu-se à definição das áreas prioritárias para a alocação de recursos, já dotadas de potencial, em detrimento de áreas mais carentes, o que trouxe consigo grave exclusão de regiões não competitivas nos novos jogos do mercado mundial. Para o PPA 2004-2007, o Ministério da Integração Nacional, em sua Política Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2005, p. 8), pondera que

“[...] enquanto certas áreas assistem a um uso intenso dos recursos disponíveis, outras vêm seus potenciais de desenvolvimento subutilizados. A configuração territorial resultante desse mosaico de situações díspares, quanto à inserção produtiva, conforma e reafirma situações de desigualdade entre indivíduos, empresas e regiões. Os desequilíbrios observados, no entanto, são passíveis de alteração pelo impulso de políticas de desenvolvimento regional”.

E destaca que “a Política está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras” (BRASIL, 2005, p. 5). Propõe ainda que “o sentido maior de uma PNDR é, portanto, duplo: de um lado, sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais que, à exceção de curtos períodos históricos, não pararam de se ampliar no Brasil; de outro, explorar, com afinco, os potenciais endógenos da magnificamente diversa base regional de desenvolvimento” (BRASIL, 2005, p.12).

O PPA 2000-2003 foi elaborado com 365 programas e mais de três mil ações (3.174) para o alcance de 28 macroobjetivos. A crítica foi exatamente à pulverização das ações do governo e à diversidade de objetivos e metas, além de os macroobjetivos formarem um leque variado de intenções,

algumas gerais e outras específicas, como: sanear as finanças públicas; atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002; desenvolver a indústria cultural; melhorar a gestão ambiental; ofertar escola de qualidade para todos; combater a fome; reduzir a mortalidade infantil; promover a garantia dos direitos humanos; entre outras.

O grande avanço foi a estruturação de toda a ação governamental por programas, definidos no planejamento, estruturados como módulos de ligação entre planejamento e orçamento, com público-alvo definido, objetivo, indicador e metas estabelecidas.

O exemplo utilizado na capacitação dos técnicos do governo para elaboração do PPA 2000-2003 ilustra os ganhos com a mudança. O Ministério da Agricultura tinha mais de 80 projetos e atividades organizados em programas “genéricos”, como, por exemplo, a política de defesa agropecuária. A proposta era de reorganização dos projetos e das atividades do ministério no sentido de propiciarem maior transparência da ação governamental, com público-alvo bem definido, o que facilitaria a ampliação das parcerias, com objetivos e indicadores precisos e o estabelecimento de metas e seu impacto econômico e social. Na ilustração, construiu-se o exemplo de um programa de combate à febre aftosa, com objetivo, indicador, público-alvo, ações, metas e prazos definidos. Os ganhos com a nova metodologia de organização do programa são, hoje, evidentes: colocou, na agenda da mídia nacional, o problema da febre aftosa e a sociedade brasileira passou a ficar atenta à questão, a compreender a sua importância e a cobrar das autoridades os resultados; por outro lado, a mobilização para o alcance dos objetivos e indicadores incluiu grande participação dos segmentos da sociedade interessados, o que vem propiciando maior eficiência na ação governamental.

### *O PPA 2004-2007*

O Plano Plurianual 2004-2007 mantém a metodologia do PPA anterior. A estrutura do Plano “Um Brasil de Todos” foi definida segundo os seguintes elementos básicos: orientação estratégica de governo; estratégia de desenvolvimento; 3 megaobjetivos; 30 desafios; 374 programas; e ainda cinco dimensões (social, econômica, regional, ambiental e democrática).

Dentre os princípios que nortearam a elaboração e implementação do PPA 2004-2007, podem-se destacar: o planejamento participativo; o planejamento com orientação estratégica de desenvolvimento de longo prazo; o plano como instrumento para orientação estratégica e a gestão da ação de governo; o fortalecimento do conceito de revisão periódica do plano com a introdução do PPA “deslizante”; o desenvolvimento regional e local associado ao planejamento nacional e territorial; e a valorização da gestão, com os orçamentos anuais integrados ao plano e tendo o programa como unidade de gestão para resultados na sociedade.

A primeira novidade está no processo de elaboração do plano com base em amplo debate com os ministérios e com a sociedade. O processo de consulta à sociedade civil ocorreu ainda na fase de construção da orientação estratégica de governo, entretanto os mecanismos de participação da sociedade nas escolhas das políticas públicas foram, ainda, deficientes, mas constituem um passo importante na busca de novo padrão de relação entre Estado e sociedade, que possibilite a ampliação da transparência, solidariedade e co-responsabilidade, não só na construção, mas também na gestão do plano.

O processo de planejamento participativo é ainda uma experiência em implantação no governo federal, que vem-se estruturando em várias dimensões: a dimensão intragovernamental; a dimensão nacional, com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a mobilização de entidades com representação nacional; a dimensão territorial, com entidades da sociedade civil organizada e entes federativos; e a dimensão setorial, com as câmaras e conselhos setoriais e as entidades setoriais.

A segunda novidade é a estratégia de desenvolvimento, expressando o projeto de longo prazo para o País, cujo objetivo central é a inclusão social. A estratégia propõe a

“[...] criação de emprego e desconcentração da renda por via de inclusão social e de vigoroso crescimento, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa e viabilizado pela expansão competitiva das atividades superadoras da vulnerabilidade externa.”

A viabilização da estratégia dar-se-ia com a implementação do modelo de consumo de massa<sup>10</sup>, em que o aumento da massa de rendimentos do trabalho e a elevação da renda para o consumo popular, com as políticas de inclusão social, levariam à ampliação do consumo de bens e serviços da estrutura produtiva moderna e ao conseqüente aumento dos investimentos, que impulsionariam o processo de elevação da produtividade, base de qualquer crescimento econômico. A estratégia previa, ainda, o fortalecimento dos mecanismos de transmissão do aumento da produtividade à renda das famílias trabalhadoras (pelo mercado de trabalho, pela redução de preços de bens e serviços populares e por políticas sociais muito ativas), para criar o círculo virtuoso do crescimento. Bielschowsky e Mussi (2005) enfatizam que a viabilidade do projeto requer muita política pública, especialmente em dois âmbitos: no âmbito social, para fortalecer a transmissão de aumento de produtividade aos rendimentos das famílias trabalhadoras<sup>11</sup>; no âmbito produtivo, para fomentar a produção e a exportação de bens e serviços<sup>12</sup>.

Bielschowsky e Mussi (2005) destacam, ainda, que a modalidade de integração entre crescimento e distribuição de renda vigorou em países desenvolvidos de mercado interno amplo e que, no caso brasileiro, consolidar-se-ia pelo estabelecimento gradual de um círculo virtuoso que operaria da seguinte forma:

“a) os investimentos se traduziriam em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, de conhecimento, aprendizado e inovação, e de economias de escala (da produção em massa); b) a elevação da produtividade se transmitiria equilibradamente a lucros e a rendimentos das famílias trabalhadoras pelo aumento de salários, pela redução dos preços de bens e serviços e pelo aumento dos gastos sociais; c) esses rendimentos se transformariam em consumo popular continuamente ampliado; d) essa ampliação provocaria a expansão dos investimentos”.

A estratégia foi decomposta em três megaobjetivos, que espelham em seu conjunto: a inclusão social e a redução das desigualdades sociais; o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente

sustentável e redutor das desigualdades sociais; e a promoção e a expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia.

Para o alcance dos megaobjetivos, foram definidos 30 desafios, que expressam grandes alvos que levam à superação de obstáculos, à implementação da estratégia de desenvolvimento.

O Megaobjetivo I – Inclusão social e redução das desigualdades sociais – foca a dimensão social do plano e tem 10 desafios, que incluem o combate à fome; a transferência de renda às famílias pobres; o acesso universal aos serviços sociais; a redução das desigualdades raciais e de gênero; e até a inclusão digital.

O Megaobjetivo II – Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais – refere-se às dimensões econômica, ambiental e regional do plano e tem 11 desafios, que incluem a preocupação com o equilíbrio macroeconômico, o crescimento e a distribuição da renda, a geração de trabalho e o emprego; o acesso ao crédito; a reforma agrária; a redução da vulnerabilidade externa; os investimentos em infra-estrutura; as desigualdades regionais e intra-regionais; a gestão e a qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; e a preocupação com as micro, pequenas e médias empresas.

O Megaobjetivo III – Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia – refere-se à dimensão democrática do plano e tem nove desafios, que incluem a preocupação com o fortalecimento da cidadania; a integridade dos povos indígenas; a segurança pública; a corrupção; a diversidade das expressões culturais; além da implementação de uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.

A terceira inovação introduzida no PPA 2004-2007 é a manutenção de uma base de planejamento que tem horizonte permanente de médio prazo, projeção de um exercício financeiro de programação a cada revisão do plano e adoção da programação plurianual físico-financeira “deslizante”. O objetivo é dar um caráter de permanência ao plano plurianual, mediante a projeção indicativa de exercícios futuros para além de seu período de vigência.

Por fim, conforme destacam Pares e Valle, cabe um registro para o aperfeiçoamento do modelo de gestão do PPA com o sistema de



monitoramento e avaliação e a criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e da Rede de Unidades Setoriais de Monitoramento e Avaliação (UMAs). A figura do gerente de programa é associada à de dirigente de unidade administrativa e é definido o coordenador de ação. O monitoramento do plano introduz o princípio do gerenciamento em rede e da gestão de restrições. Outra novidade é a formulação de um plano gerencial por programa e o estabelecimento de metas presidenciais. A avaliação anual dos programas (*ex post*) é integrada à revisão do plano e ao orçamento; e o relatório anual de avaliação é enviado ao Congresso. Passou a ser realizada a avaliação *ex ante* de projetos de grande vulto (acima de R\$ 10,5 milhões) e do Projeto Piloto de Investimentos (PPI), com avaliação prévia da viabilidade e com recursos apartados e não sujeitos a contingências.

O aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e de avaliação do plano é estratégico, dada a grande fragmentação da ação governamental, com cerca de 4,3 mil ações e 374 programas, dos quais 303 são finalísticos. Marini e Martins (2004) destacam que a OCDE (2002) alertava que a fragmentação tende a favorecer os problemas de coerência, de consistência e de coordenação das políticas, dos programas e das ações, “contra a qual era necessária uma atuação integradora, no sentido de se estabelecerem uma liderança estratégica (que mobilize para um projeto) e estruturas, processos e grupos de pessoas integradores.”

O PPA 2004-2007 apresenta, ainda, um avanço importante na qualidade dos programas e ações; na conciliação de interesses dos diferentes níveis de governo, com a preocupação da gestão territorial integrada; e na convergência para um projeto de longo prazo, dado pela estratégia de desenvolvimento. Há, portanto, uma redução das falhas de coerência das políticas e dos programas no sentido de: assegurar convergência das ações para objetivos comuns ou complementares; assegurar que as diversas entidades e governos subnacionais tenham uma atuação no sentido de que suas ações se reforcem mutuamente e contribuam para o alcance dos objetivos; e assegurar que as decisões de curto prazo não se oponham aos objetivos de longo prazo e as políticas continuem sendo efetivas ao longo do tempo. Por outro lado, observam-se, também, melhoria na coordenação das ações, para a articulação de ações implementadas por diversos atores envolvidos

numa mesma política pública, e maior consistência das ações, com a revisão das ações que se anulam reciprocamente, problema histórico dos primeiros PPA.

## **Planejamento de longo prazo**

### *Metodologia do NAE*

Para abordar o tema planejamento estratégico de longo prazo foi incluído na coletânea o texto do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República – A metodologia de gestão estratégica do NAE –, que incorpora uma diversidade de ferramentas de planejamento estratégico. Sua principal característica é a de ver o planejamento estratégico como um processo e não apenas como um projeto que se finda com a antevisão de cenários prospectivos e suas possíveis soluções estratégicas.

A metodologia é dividida em cinco macro-funções e sistemas multidisciplinares, integrados em seu conjunto. As macrofunções são: elaboração política; diagnóstico ambiental e temporal; solução estratégica; validação e avaliação; e gestão do futuro.

A elaboração política estabelece as diretrizes que orientam a condução do projeto, caracterizando a prevalência da condução política no processo de conquista dos objetivos estratégicos. O diagnóstico ambiental e temporal permite a avaliação da situação presente/inicial, baseada em uma adequada visão do passado e da atuação dos atores sociais e na identificação dos fatos portadores de futuro, que subsidiarão a visualização e a construção dos possíveis cenários prospectivos. Com base nos diagnósticos, buscam-se as soluções estratégicas viáveis, que permitirão a construção das curvas de futuro (objetivos). O quarto passo é a validação e a avaliação que se realiza com o cruzamento entre a solução estratégica teórica e a realidade do ambiente. A quinta macrofunção, gestão do futuro, permite a identificação do melhor momento e da melhor forma da aplicação do poder (vontades e meios) disponível, para ajudar a construir a curva de futuro, que levará à conquista dos objetivos estratégicos.

As macrofunções são desdobradas em sistemas que permitem a seguinte estruturação da metodologia: o conhecimento da conjuntura atual;

uma análise retrospectiva; uma análise prospectiva; o planejamento da solução estratégica; uma interação corretiva; e a construção do futuro.

A conjuntura atual consiste na análise da situação inicial, em que são levantadas todas as informações pertinentes à área em estudo. A análise retrospectiva é a análise da dinâmica ambiental do passado, com relação à atuação dos atores e aos reflexos de suas ações e de outros condicionantes que conformaram a situação presente. A análise prospectiva vale-se das informações produzidas pela conjuntura atual e pela análise retrospectiva, para identificar os fatos portadores de futuro<sup>13</sup>. No estudo prospectivo, utilizam-se múltiplos, e os mais modernos, métodos e técnicas quantitativas e qualitativas<sup>14</sup>, buscando-se a antevisão das possibilidades futuras e a construção dos cenários. Soluções estratégicas são construídas para cada dimensão, por meio de um estudo de situação que procurará elaborar estratégias que permitam a conquista dos objetivos estratégicos de longo prazo. A interação corretiva procura levar em conta os aspectos impostos pela realidade sobre as formulações teóricas, por meio do monitoramento das ações sobre as curvas de futuro e a análise das reações do ambiente diante dessas ações, o que permite a atualização permanente da solução estratégica. O último sistema da metodologia é a construção do futuro. A proposta do NAE é de pactuação nacional, com amplo envolvimento dos atores (população, organizações e Estado) na construção das curvas de futuro e na implementação das ações para o cenário desejável e na conquista futura dos objetivos estratégicos.

A elaboração do diagnóstico da realidade é dividida em sete dimensões (institucional, econômica, sociocultural, territorial, do conhecimento, ambiental e global). Após os estudos e a identificação dos fatos portadores de futuro, são destacados, com base em diversas sessões de *brainstorming*, os temas estratégicos, que serão objetos de consulta à sociedade (consulta Delphi, WebDelphi, etc.) para a elaboração de cenários futuros. Os cenários expressam as múltiplas combinações possíveis da ocorrência dos temas estratégicos e levam em consideração as percepções da sociedade: sobre a importância de cada tema, a desejabilidade e a probabilidade de ocorrência. Como resultantes das simulações e análises realizadas, são destacados três grupos de cenários: o cenário de tendência, baseado na probabilidade de

ocorrência; o cenário ideal, com base no grau de importância e desejabilidade; e o chamado “cenário foco”, definido em razão do pragmatismo das ações que devem ser implementadas em decorrência de critérios priorizados para sua elaboração. Por fim, são definidas as linhas de ação que levam à conquista dos objetivos estratégicos. As soluções estratégicas são elaboradas para cada tema estratégico e consideram o ambiente, os principais atores, os pontos fracos e fortes e as ameaças e as oportunidades<sup>15</sup>.

A metodologia NAE vem sendo empregada no Projeto Brasil 3 Tempos (BR3T). A finalidade do Projeto BR3T é

“[...] definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo que possam levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado brasileiros acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista desses objetivos estratégicos; e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos nacionais de longo prazo” (BRASIL, 2004).

O projeto construiu cenários com macroobjetivos e metas estabelecidas para três marcos temporais: para 2007, ano de conclusão do PPA 2004-2007 e de início de um novo governo; 2015, ano em que o Brasil deverá ter cumprido os Objetivos do Milênio estabelecidos pela Organização das Nações Unidas – ano escolhido por permitir um alinhamento de metas do País com as da ONU; e 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil.

### *Contextualização*

O planejamento de longo prazo corresponde à elaboração do que Matus (1996) chama de “grande estratégia” – um projeto nacional que estabeleça os objetivos de longo prazo almejados pela sociedade e a estratégia de desenvolvimento capaz de dar coerência ao planejamento de médio prazo e de mobilizar ampla base social para viabilizar a construção dos objetivos estabelecidos.

Na história brasileira, podem-se destacar como estratégia ou modelos de desenvolvimento tipicamente de longo prazo: a) o modelo primário,

exportador, que prevaleceu até 1930 e caracterizou-se pela exploração de produtos minerais e agrícolas, voltados para o mercado externo, e proporcionou um crescimento instável, com taxas médias relativamente baixas. Dado o lento crescimento do mercado internacional para os produtos agrícolas, foi substituído por se considerar incompatível com o objetivo de eliminação do atraso econômico; e b) o modelo de industrialização por substituição de importações, que teve a duração de 50 anos (1930-1980) e caracterizou-se pela implantação da indústria manufatureira e de insumos básicos voltada para o mercado interno. Seu colapso deveu-se ao esgotamento do mercado representado pelas importações substituíveis.

Destacam-se, ainda, as tentativas recentes de definição de uma estratégia para o Brasil, como o modelo de “integração competitiva no mercado mundial” dos anos 90, cujo sucesso depende da conquista de mercado externo para produtos primários e, em especial, industrializados; e o modelo de consumo de massa do PPA 2004-2007, cujo sucesso depende da capacidade de o governo implementar políticas sociais e de renda (salarial, transferências de rendas às famílias, etc.) de forma a promover aumentos reais de renda das famílias mais pobres, ou seja, a capacidade de o governo realizar a distribuição de renda no Brasil. Esses dois modelos não são incompatíveis e há um grande número de analistas ligados ao novo desenvolvimentismo e ao neoestruturalismo que defende a idéia de desenvolvimento endógeno, mas não deixam de lado a necessidade de inserção competitiva no mercado internacional, para viabilizar um crescimento sustentado.

Cabe destacar, ainda, a proposta de João Paulo dos Reis Velloso, de uma estratégia baseada na economia do conhecimento, que recomenda a disseminação do conhecimento por todos os setores da economia e por todos os segmentos da sociedade e prioriza atividades de elevado conteúdo tecnológico, como as Tecnologias da Informação e Comunicações (TICs) e a biotecnologia, como motores do desenvolvimento.

Muitos analistas têm alertado para a necessidade de uma estratégia de longo prazo para o Brasil (DIAS LEITE, 2004; SICSÚ et al, 2005; MAGALHÃES, 2005; GIAMBIAGI e PINHEIRO, 2006); mas “é preciso pensar em um novo desenvolvimentismo que tenha, como uma de suas características, o pensamento em um grande projeto de desenvolvimento nacional”

(BRESSER-PEREIRA, 2005); e é necessário romper com a inércia das políticas estabelecidas, fundadas no cálculo de curto prazo e dissociadas de uma visão estratégica independente, e priorizar uma nova rota, comprometida com um projeto nacional norteado por uma estratégia de desenvolvimento sustentado (DINIZ, 2005).

O Brasil, entretanto, caracteriza-se pela falta de continuidade de um processo de planejamento de longo prazo, que estabeleça objetivos estratégicos, pactuados com a sociedade. Nos últimos anos, as várias tentativas ou foram focalizadas, ou foram abandonadas e retomadas com novos parâmetros e equipes.

No primeiro caso, podem-se destacar a dimensão “transportes” com o conceito de corredor de exportação dos anos 1980; a dimensão “infra-estrutura econômica” de Eliezer Baptista, no início dos anos 1990, com referência a um planejamento da infra-estrutura em três vetores: logística, energia e telecomunicações; e a dimensão “infra-estrutura e setores produtivos competitivos” com o estudo dos eixos, no final dos anos 1990.

No segundo caso, podem-se destacar: o Projeto Brasil 2020, do governo Fernando Henrique Cardoso, em que a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) elaborou, em 1998, um planejamento de longo prazo para o Brasil, entretanto suas diretrizes foram abandonadas, em seguida, com a extinção da própria SAE; e o Projeto BRT3, no governo Lula, em 2004, que tem constituído uma retomada do esforço de planejamento estratégico de longo prazo para o Brasil.

O Projeto Brasil 2020 consistia na montagem de três cenários exploratórios (Abatiapé, Baboré e Caetê), um cenário desejado (normativo) com base nos anseios e expectativas da nação brasileira (Diadorim) e uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil. O cenário desejado, previsto para 2020, previa contextos específicos para o sistema político, a federação, a inserção internacional, a reforma do Estado, a educação e a questão racial. O projeto, coordenado pela SAE, mobilizou especialistas e parcela da intelectualidade nacional, mas deu pouca atenção à formação de *consensos* e à pactuação com a sociedade, e faltou-lhe, ainda, âncoras mais sólidas que lhe garantissem maior longevidade política, inclusive do próprio governo, que abandonou suas diretrizes.

## Notas

- <sup>1</sup> Este livro foi publicado em espanhol, em 1991, pelo Instituto Nacional de Administración Pública, da Espanha. (Inap), com o título *Planificación en el ámbito público: del conocimiento a la acción*.
- <sup>2</sup> Somente no século XX, o Estado assumiu papel importante na provisão de serviços sociais, como educação e atenção à saúde. Mas a capacidade de o Estado fornecer esses serviços varia, resultando em diferentes combinações de atividades públicas e privadas. O ensino público de massa é uma invenção do século XIX, originada na Europa e na América do Norte. Até então, em geral, a educação era um privilégio das elites.
- <sup>3</sup> A relação entre as despesas do governo e o produto total da economia (Produto Interno Bruto – PIB) é uma medida comum do tamanho do Estado. Entretanto, esses dados geralmente não são abrangentes e a cobertura das empresas públicas é especialmente incompleta em muitos países em desenvolvimento. Além disso, essa medida do tamanho tende a ignorar importantes rubricas extra-orçamentárias. Um retrato mais abrangente da presença econômica do governo exige uma medida que capte as principais intervenções do Estado mediante políticas e instituições, além das intervenções fiscais. O Estado japonês, por exemplo, tem baixo grau de estatização, mas alto grau de planejamento e coordenação governamental.
- <sup>4</sup> A Cepal empreendeu esforços de planejar o desenvolvimento – à época denominado programar – com a disseminação de técnicas de programação, análises e projeções do desenvolvimento econômico na América Latina. Além do avanço teórico, constitui um marco da sistematização de experiências de aplicação de técnicas de planejamento. Para Furtado (1985), a Cepal forneceu uma teoria de desenvolvimento que influenciou diretamente no desenvolvimento econômico latino-americano e contribuiu para a elaboração de planos de governo que seriam praticados na segunda metade dos anos 1950. Foi defensora da necessidade de intervenção estatal na economia para implementar a industrialização nos países latino-americanos.
- <sup>5</sup> List escreveu, em 1841, que “A história ensina que as nações podem e devem modificar seus sistemas de acordo com o estágio de seu próprio progresso: no primeiro estágio, adotando o comércio com nações mais adiantadas como meio de saírem de um estado de barbárie; no segundo estágio, promovendo o crescimento das indústrias, pesca, navegação, adotando restrições ao comércio; e, no último estágio, após atingir o mais alto grau de riqueza e poder, retornando ao princípio de comércio livre de maneira a que seus comerciantes e industriais possam ser preservados da benevolência e estimulados a conservar a supremacia que adquiriram” (List, G. F. Sistema nacional de economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).
- <sup>6</sup> A bibliografia básica sobre o PES é extensa e tem sua fundamentação nas principais obras de Carlos Matus. A origem do método foi a obra *Planificación de situaciones* (Caracas, CENDES, 1976 e Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1978), que se desenvolveu, de forma mais concreta, em *Política, planificación y gobierno*, em 1987. Este livro foi editado no Brasil pelo IPEA, em 1993, em dois volumes, com o título *Política, planejamento & governo*. O aperfeiçoamento, as inovações teóricas e os métodos resultantes da experiência prática foram apresentados em diversas obras, com destaque, também, para os livros já publicados, no Brasil, pela Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap): *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados* (1996); *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi* (1996); e *O líder sem Estado-Maior* (2000); além de “Entrevista com Matus: o Método PES”, de Franco Huertas (1996).

- <sup>7</sup> Os principais argumentos pró-industrialização foram apresentados na tese de Raul Prebisch, primeiro dirigente da Cepal. Para Prebisch, os países exportadores de produtos primários (periferia) tendem a ter desvantagem, a longo prazo, no comércio internacional em relação aos países exportadores de produtos manufaturados (centro), ou seja, eles precisam exportar cada vez mais produto primário para comprar o mesmo produto industrial. Prebisch desenvolveu dois argumentos para dar sustentação à sua tese: a) o da tendência de longo prazo para a deterioração das relações de troca para a periferia; e b) o da concentração dos frutos do progresso técnico nos países industrializados do Centro.
- <sup>8</sup> Para mais detalhes dos relatórios das missões americanas, ver Malan et al. (1977).
- <sup>9</sup> Apresentação, em PowerPoint, de Ariel Pares no Curso de Formação para Analista de Planejamento e Orçamento, na ENAP, em 27 de março de 2006.
- <sup>10</sup> Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi, no texto “O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005”, preparado para o Seminário “Brasil – Chile: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas”, Santiago de Chile, julho de 2005, fazem uma síntese das origens da proposta de estratégia de desenvolvimento pelo mercado de consumo de massas adotado pelo PPA- 2004-2007: “[...] estratégia originada na tradição desenvolvimentista ‘crítica’ brasileira [...]. Os episódios mais importantes da trajetória desse projeto no pensamento desenvolvimentista até os anos 70 são: a) nos anos 60, Celso Furtado (1965) argumenta que a estrutura distributiva teria de ser alterada para provocar uma alteração no perfil da demanda que reorientasse a estrutura produtiva na direção de uma elevação na intensidade do emprego de mão-de-obra; enquanto isso não ocorresse, haveria uma tendência à concentração de renda e à estagnação por insuficiência de demanda e retornos decrescentes de escala; b) Conceição Tavares e José Serra (1972) argumentariam, alguns anos depois, que a concentração de renda era perversa socialmente, mas funcional ao crescimento; c) vários economistas passariam a prover evidências de que uma redistribuição de renda tenderia a implicar aumento na demanda de bens dos setores modernos da economia mais que proporcional aos ganhos de renda. A principal implicação analítica dessas evidências era a de que uma melhoria na distribuição de renda não implicaria alteração radical na estrutura produtiva. A questão da adaptação do perfil da oferta a um perfil de demanda com menor concentração de renda recebia, com a constatação, um importante ingrediente novo; d) Antonio Barros de Castro (1989) percebeu o alcance das evidências e argumentou que havia condições para que o Brasil ingressasse numa fase de expansão “horizontal” da estrutura produtiva moderna já existente, por meio da extensão às classes mais pobres do acesso aos bens de consumo modernos. A estratégia de construção do futuro do Brasil deveria basear-se na possibilidade de expansão nos segmentos modernos, com fortes ganhos de produtividade por economias de escala” (p. 54).
- <sup>11</sup> As políticas sociais e de disponibilização de renda para o consumo popular, além de promoverem inclusão social, cumprem função relevante no modelo de consumo de massa – o aumento da renda das famílias eleva a demanda por bens de consumo popular, o que propicia crescimento econômico com inclusão social. Nesse sentido, destacam-se as políticas e os programas de criação de emprego, que disponibilizem renda e/ou propiciem bem-estar social, tais como: os programas de universalização do acesso à moradia, à infra-estrutura de saneamento, ao transporte coletivo, à educação, à saúde; os programas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar; o aumento do salário mínimo, o seguro-desemprego e o acesso à previdência social; e programas assistenciais como: o Fome Zero, o Bolsa-Família, o Bolsa-Escola e a universalização da assistência aos idosos (Brasil, 2003).



- <sup>12</sup> As políticas de investimento são estratégicas, para fortalecer o crescimento e reduzir à vulnerabilidade externa, de ampliação e modernização da capacidade produtiva; de fomento às exportações, ao conhecimento e à inovação; e de investimentos em infra-estrutura (Brasil, 2003).
- <sup>13</sup> Os condicionantes de futuro são os processos sistêmicos, contínuos ou pontuais, de natureza social, cultural, econômica, política e/ou tecnológica, percebidos como relevantes para o ambiente de cenarização, que provocam mudanças ou descontinuidades significativas na trajetória rumo ao futuro (PORTO, Cláudio, Curso de formação de APO, 1998). Os condicionantes de futuro podem ser classificados como: tensões e estrangulamentos, invariáveis ou irreversibilidades, tendências de peso, mudanças em andamento e fatos portadores de futuro. Tensões são conflitos ou disputas estruturais (não ocasionais) entre atores relevantes. Estrangulamento é um desequilíbrio estrutural. Invariantes são processos ou características relativas ao ambiente que se supõem inalteráveis no horizonte dos cenários (por exemplo, o processo de envelhecimento da população). Tendências de peso é um movimento com direção altamente previsível e suficientemente consolidado. Mudanças em andamento são processos de mudanças e transformações (estruturais) em curso, que ainda não produziram todos os seus efeitos no objeto de cenarização e cujos desdobramentos apresentam razoável grau de incerteza. Fatos portadores de futuro são processos de mudanças e transformações atuais, em plena consolidação, cujos desdobramentos e efeitos em longo prazo (horizonte do cenário) apresentam elevado grau de incerteza. Outra análise importante na construção dos cenários é a identificação das incertezas críticas, que são os condicionantes (processos de mudanças) que apresentam os maiores graus de intensidade, impacto e incerteza na definição do futuro.
- <sup>14</sup> Dentre os métodos utilizados, pode-se destacar: a) o Método Delphi, que consiste em obter opiniões individuais, por meio de sucessivos questionários, de um grupo de especialistas selecionados ou de segmentos da sociedade, com a finalidade de obter-se o consenso sobre determinado assunto. Após a aplicação do questionário, os resultados são apresentados aos especialistas, para que tenham a oportunidade de rever suas opiniões. A Consulta Delphi e WebDelphi, quando realizada em âmbito nacional, considera o peso específico das pessoas e dos seus grupos e o seu poder no processo de construção do futuro. Procura medir a percepção das pessoas com relação: à probabilidade de ocorrência dos eventos futuros; à importância e à desejabilidade desses eventos futuros; e ao valor de contribuição de cada evento no processo de construção do futuro; b) o Método dos impactos cruzados procura identificar a interdependência existente entre os eventos que compõem um cenário prospectivo, verificando o impacto que a ocorrência de determinado evento traria sobre a probabilidade de ocorrência de outros eventos. A consulta requer uma explicação prévia e atém-se a um pequeno grupo de especialistas representativo do amplo universo da Consulta Delphi (esse foi o caso das consultas realizadas pelo NAE); c) a análise multicritérios consiste em um conjunto de técnicas e métodos que subsidiam a tomada de decisão em relação a um problema, diante de uma gama grande de pontos de vista e considerando uma multiplicidade de critérios; d) a simulação de Monte Carlo consiste em técnica que utiliza números aleatórios para simular os valores das variáveis explicativas de problemas de difícil caracterização, por meio de equações matemáticas. Permite identificar e avaliar os eventos que possuem maior impacto sobre a redução das incertezas do cenário-alvo, bem como as seqüências que maximizavam esses impactos.
- <sup>15</sup> A análise das Forças e Fraquezas, Ameaças e Oportunidades é conhecida como análise ou matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats). A análise das forças e fraquezas refere-se ao ambiente interno e permite identificar situações, fenômenos ou condições internas capazes de auxiliarem (forças) ou dificultarem (fraquezas), por longo

tempo, o alcance dos objetivos estratégicos. Por sua vez a análise das oportunidades e ameaças refere-se ao ambiente externo, permite construir uma visão integrada das principais tendências de curto, médio e longo prazo do contexto e identificar situações ou fenômenos, atuais ou potenciais, que podem prejudicar substancialmente (ameaças) ou contribuir, de forma relevante (oportunidades), para o alcance do objetivo estratégico.

## Referências bibliográficas

- ABREU, Marcelo P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. Projeto Brasil 3 Tempos, *Cadernos NAE*, Brasília, n. 1, pp 75-118, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Rio de Janeiro: FGV (diversos anos).
- BIELSCOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BIELSCOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (Orgs.). *Políticas para a retomada de crescimento*. Brasília: IPEA, 2002.
- \_\_\_\_\_. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. In: SEMINÁRIO BRASIL-CHILE: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas. Santiago de Chile, julho de 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 1996-1999*. Brasília: MP, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2000-2003*. Brasília: MP, 1999.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *O desafio do planejamento governamental*. Brasília: MP, 2002.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial*. Brasília: MP, 2003.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Secretaria de Programas Regionais. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: MIN, 2005.
- BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. A metodologia de gestão estratégica do NAE. In: \_\_\_\_\_. Projeto Brasil 3 Tempos. *Cadernos NAE*, n. 1, pp. 41-71, 2004.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Proposta de desenvolvimento para o Brasil. In: SICSÚ, João *et al.* *Novo-Desenvolvimentismo*. Barueri: Manole, 2005.
- CASTRO, Antônio Barros; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DIAS LEITE, Antônio. *A economia brasileira - de onde viemos e onde estamos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- EUROPEAN COMMISSION/EuropeanAid Cooperation Office. *Project Cycle Management Guidelines*. Brussels: European Commission, 2004. v. 1.

- DINIZ, Eli. Planejando o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. In: CASTRO, Ana Célia et al. (Orgs.). *Brasil em desenvolvimento, instituições, políticas e sociedade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. v. 2. pp 85-105.
- FRIEDMANN, John. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- \_\_\_\_\_. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*. 22. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, n. 776)
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2000.
- GIAMBIAGI, Fábio; PINHEIRO, Armando Castelar. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.
- GODET, Michel. *Prospective et planification stratégique*. Paris: Economica, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Manuel de prospective stratégique*. (2ème éd. Paris: Dunod, 2004. tome 1 et 2.
- GTZ. *Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos (ZOPP – um guia de orientação para o planejamento de projetos novos e em andamento*. Eschborn: GTZ, 1997.
- HUERTAS, Franco. *Entrevista com Matus: o Método PES*. São Paulo: Fundap, 1996.
- IANNI, Otávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- KON, Anita (Org.). *Planejamento no Brasil II*, Debates – Economia. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Bety M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- LAFER, Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*, Debates – Economia. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- LESSA, Carlos F.T.M.R. *A estratégia de desenvolvimento, 1974/76, sonho e fracasso*. 1978. Tese (para professor titular na UFRJ). Brasília: Funcep, 1978.
- LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Aníbal (Orgs.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005.
- LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MACEDO, Roberto. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, Bety M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. *Nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- MALAN, Pedro et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)*. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.
- MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1984.

- MARCELINO, Gileno. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Funcap, 1987.
- MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial, estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESO DEL CLAD, 9. Madrid, nov. 2004.
- MARTINS, Humberto. A nova administração para o desenvolvimento – a relevância em busca da disciplina. *Governança e Desenvolvimento*, ano 1, n. 1, abr. 2004.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: Ipea, 1993. tomos I e II.
- \_\_\_\_\_. *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. São Paulo: Fundap, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Estratégias políticas: Chipanzé, Maquiavel e Ghandi*. São Paulo: Fundap, 1996.
- \_\_\_\_\_. *O líder sem Estado-Maior*. São Paulo: Fundap, 2000.
- \_\_\_\_\_. O plano como aposta. *São Paulo em Perspectivas*, v. 5, n. 4, p 28-42, out./dez. 1991.
- \_\_\_\_\_. El plan como apuesta. In: *Revista PES (Planeación Estratégica Situacional)*. Caracas, Venezuela, n. 2, p 9-59, abr.1993.
- ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco; PRIETO, Adriana. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago, Chile: Ilpes/Cepal, 2005.
- PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 1, p 81-124, jan./mar. 2000.
- PORTO, Cláudio. Introdução à administração estratégica. In: CURSO DE FORMAÇÃO PARA ANALISTA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Brasília: Macroplan/ENAP, 1998. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. Introdução ao planejamento estratégico de negócios. In: CURSO DE FORMAÇÃO PARA ANALISTA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Brasília: Macroplan/ENAP, 1998. Mimeografado.
- SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (Orgs.). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole, 2005.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaio sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- \_\_\_\_\_. Planejamento estratégico em condições de incerteza. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 2 de set. 1996.
- TEIXEIRA, Alberto. *Planejamento público: de Getúlio a JK (1930-1960)*. Fortaleza: Iplance, 1997.
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados*. Brasília: ENAP/Editora Revan, 2001.

---

**José Luiz Pagnussat** é mestre em Economia pela Universidade de Brasília. Professor da Escola Nacional de Administração Pública (1988-2006) e ex-professor da Universidade Católica de Brasília (1985-2004) e ex-Presidente do Conselho Federal de Economia.