

# Apontamentos sobre a questão agrária no Brasil

## *Notes on the land question in Brazil*

---

*“viver significa tomar partido”*

Hebbel *apud* Gramsci

*“reforma agrária só prejudica a uma minoria de insensíveis, que deseja manter o povo escravo e a nação submetida a um miserável padrão de vida.”*

João Goulart.

**Gustavo Souto de Noronha** noronha.gustavo@gmail.com

Economista e Superintendente Regional do INCRA no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

**Recebido** 15-out-14 **Aceito** 21-out-14

**Resumo** A questão agrária já foi objeto de intenso debate na sociedade brasileira tendo sido objeto de autores clássicos do pensamento econômico brasileiro como Ignácio Rangel e Caio Prado Júnior. No último período o tema vem sendo colocado em segundo plano e o objetivo do presente texto é, a partir de uma visão holística do desenvolvimento, tentar atualizar o debate sobre a questão agrária no Brasil, procurando ir um pouco além das reflexões dos autores clássicos. A partir do conceito de desenvolvimento sustentável, já presente em O Capital, de Karl Marx, fazemos uma revisão bibliográfica do tema e apresentamos nossa visão da questão agrária diante da atual etapa do desenvolvimento capitalista cujo modo de produção, apropriação e consumo nos remete à velha dicotomia, socialismo ou barbárie.

**Palavras-chave** Questão agrária, reforma agrária, modelo agrícola, padrão de consumo, desenvolvimento sustentável, combate à pobreza, segurança alimentar, inflação, disputa territorial.

**Abstract** *The land question has been the subject of intense debate in Brazilian society has been the subject of classical authors of Brazilian economic thought as Ignacio Rangel and Caio Prado Junior. In the last period the subject has been placed in the background and the purpose of this*

*paper is from a holistic view of development, try to update the debate on the agrarian question in Brazil, looking to go a little beyond the reflections of classical authors. From the concept of sustainable development, already present in Capital, Karl Marx, we make a literature review on the subject and present our vision of the agrarian question in front of the current phase of capitalist development whose mode of production, appropriation and consumption refers to the old dichotomy, socialism or barbarism.*

**Keywords** *Agrarian Question, agrarian reform, agricultural model, consumption patterns, sustainable development, poverty alleviation, food security, inflation, territorial dispute.*

## O Pano de fundo

Friedrich Engels nos ensinou algo que, se podia não estar claro à época, hoje é límpido: “A sociedade burguesa se encontra diante de um dilema: ou avanço para o socialismo ou recaída na barbárie.”<sup>1</sup> Vivemos tempos difíceis, tempos de crise financeira, que na verdade vem se mostrando uma das mais profundas e resilientes crises econômicas do capitalismo, cujo futuro é imprevisível.

Não nos parece possível uma saída da crise sem a reversão do modo de ser da sociedade capitalista, o crescimento econômico como equação linear não resolve. Mas a crise não é apenas econômica, é alimentar, energética e ecológica. É uma crise do atual sistema político e econômico.

O economista francês Thomas Piketty, no seu livro *O capital no século XXI*, demonstra através de séries históricas seculares que a desigualdade é inerente ao capitalismo. Com base em pressupostos plausíveis (que os ricos poupem o suficiente) a proporção entre riqueza herdada e renda (ou salários) continuará a crescer desde que a taxa média de retorno do capital exceda a taxa de crescimento da economia como um todo. Piketty sustenta que esse é o padrão histórico, exceto durante a primeira metade do Século XX, quando tivemos duas guerras mundiais e a revolução russa. Deste modo, vivemos num modelo no qual a desigualdade crescerá a níveis nunca antes vividos. Os argumentos de Piketty reforçam o questionamento de que os modelos neoclássicos tendem a desconsiderar a alocação inicial dos fatores. Ou seja, se começamos desiguais, seremos cada vez mais desiguais.

Não por outra razão que o dilema socialismo ou barbárie, de fundamental importância para qualquer discussão política desde o século XIX, está mais atual que nunca. O padrão de produção, distribuição, acumulação e consumo hoje existente nas nações europeias e americanas do norte não é reproduzível para o conjunto das pessoas do mundo.

Nos dias de hoje, já se consomem por ano as reservas de uma Terra e meia. Se os sete bilhões de habitantes do planeta adotassem o padrão de consumo dos Estados Unidos, seriam imediatamente necessárias quatro Terras e meia!

1 Friedrich Engels *apud* Rosa Luxemburgo (in: A Crise da Social-Democracia – Folheto Junius)

Vivenciamos uma crise ecológica sem precedentes e, mais uma vez, precisamos voltar aos clássicos e atentar ao que Marx (1996, p. 132 e 133) já colocou em O Capital:

Com a preponderância sempre crescente da população urbana que amontoa em grandes centros, a produção capitalista acumula, por um lado, a força motriz histórica da sociedade, mas perturba, por outro lado, o metabolismo entre homem e terra, isto é, o retorno dos componentes da terra consumidos pelo homem, (...), à terra, [perturba] portanto a eterna condição natural da fertilidade do solo. (...) E cada progresso da agricultura capitalista não é só um progresso na arte de saquear o trabalhador, mas ao mesmo tempo na arte de saquear o solo, pois cada progresso no aumento da fertilidade por certo período é simultaneamente um progresso na ruína das fontes permanentes dessa fertilidade.

Para evitar a barbárie, que, aliás, já se abate em várias partes do mundo, há que se agregar a defesa do planeta como parte indissociável da luta pelo socialismo. As crises econômica, energética, alimentar e ecológica decorrem do insustentável padrão de consumo imposto pelo capitalismo.

## O padrão de consumo

A vida da nossa espécie encontra-se ameaçada. Os impactos das atividades humanas influem no equilíbrio ecológico que permite a sobrevivência da espécie humana. Ou seja, não devemos ser ecologistas apenas por querer preservar o mico-leão-dourado, o urso panda, a araúna ou o pau-brasil, mas principalmente pelo instinto de autopreservação da espécie.

Dito isto, lembramos que o capital vai sempre criar necessidades irrelevantes. Devemos sempre lembrar que na atual lógica os produtos vão se tornando rapidamente obsoletos e nos vemos obrigados a consumir para nós não ficarmos obsoletos. A cada ano lança-se um novo aparelho de telefonia móvel e, mesmo com o anterior funcionando perfeitamente, as pessoas sentem-se impelidas ao consumo e compram os modelos de última geração.

É exatamente o modo de produção que permite o atual padrão de consumo que devasta nossas florestas e seca nossos rios, enfim, tem destruído o planeta e seus recursos naturais. Compromete assim o ciclo de chuvas, fertilidade do solo e, por consequência, a própria produção de alimentos para a população. As terras agriculturáveis vão se esgotando no atual modo de produzir e seu avanço sobre as florestas nas fronteiras agrícolas, ainda que alguém concorde que possa aumentar a produção de alimentos no curto prazo, não se sustenta no longo prazo. O próprio padrão de produção agrícola hoje esgota o solo com suas monoculturas e envenena a terra, a água e os alimentos que consumimos.

## O debate sobre a questão agrária

Há duas visões recorrentes sobre a questão agrária. Uma que percebe a reforma agrária como uma etapa fundamental no processo de desenvolvimento capitalista e outra que entende que se trata de uma questão superada e a reforma agrária seria mais uma política social a ser usada, por exemplo, no combate à pobreza extrema. De todo modo, é preciso compreender esta discussão.

Podemos estabelecer o marco inicial do debate das formas de produção em relação ao desenvolvimento do capitalismo no campo e na agricultura com os trabalhos de Lenin (1985) e Kautsky (1985), pela primeira vez publicados no final do século XIX. Teóricos marxistas, ambos percebem uma tendência à proletarização do campesinato, mas com uma diferença importante na construção de suas teorias. Lenin fundamenta sua argumentação na diferenciação social do campesinato justificando daí a tendência à proletarização. Kautsky tenta mostrar a superioridade técnica e econômica da grande exploração capitalista sobre a produção familiar e demonstra que os camponeses são expropriados no processo de desenvolvimento capitalismo sem, no entanto, desaparecer. Justifica a persistência deste grupo social com o regime de autoexploração de trabalho desenvolvido por eles e com o baixo consumo do grupo familiar.

Em contraponto a estes autores aparece Chayanov (1986), que analisa as peculiaridades organizativas internas das economias de produção familiar da Rússia e a racionalidade e as particularidades da produção campesina. A análise de Chayanov concentra-se no balanço entre força de trabalho e consumo familiar. Independente do sistema econômico, o autor entende que a organização interna do trabalho na economia camponesa ocorre numa forma não-capitalista, dada a ausência de assalariamento – o cálculo não é o do lucro, mas da motivação para o trabalho.

De toda a reflexão teórica da questão agrária nestes três autores clássicos, as ideias de Chayanov demonstraram-se mais adequadas para justificar a persistência da agricultura de base familiar. Se os pressupostos de Lenin e Kautsky não são capazes de elaborar o desenvolvimento conceitual do campesinato, em Chayanov percebe-se a preservação, mesmo com o avanço do capitalismo, da unidade familiar agrícola. Esta unidade familiar, ao utilizar-se do progresso técnico de acordo com a lógica da produção da unidade, desprende-se dos elementos internos determinantes da racionalidade econômica, tida como não capitalista.

No debate brasileiro, devemos ter como norte a seguinte reflexão de Celso Furtado:

O desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade. É corrente que se diga que a reforma agrária constitui um avanço no plano social, mas envolve um elevado custo econômico. Essa é uma visão equivocada. O verdadeiro objetivo da reforma agrária é liberar os agricultores para que se transformem em atores dinâmicos no plano econômico. As reformas agrárias que desembocaram na coletivização das terras fracassaram do ponto de vista econômico, pois as estruturas agrárias tradicionais engendram a passividade, razão pela qual subutilizam o potencial produtivo do mundo rural, e a grande empresa agrícola moderna pressupõe um alto nível de capitalização e só apresenta óbvias vantagens no plano operacional em setores circunscritos da atividade agrícola.

No caso brasileiro, a estrutura agrária é o principal fator que causa a extremada concentração da renda. Não tanto porque a renda seja mais concentrada no setor agrícola do que no conjunto das atividades produtivas, mas porque, não havendo no campo praticamente nenhuma possibilidade de melhoria das condições de vida, a população rural tende a se deslocar para as zonas urbanas, aí congestionando a oferta de mão de obra não especializada. (Furtado, 2004, p. 485)

Ou ainda, a reforma agrária seria um meio de fortalecer a agricultura familiar e não apenas um fim em si próprio, isto a partir da premissa de que sua produtividade representaria a melhor maneira de se transformar áreas agriculturáveis subutilizadas em ativos nacionais produtivos. (Guanziroli, 1998)

Tendo este referencial partimos do marco histórico estabelecido por Guilherme Delgado:

A construção teórica e política da “questão agrária” no pensamento econômico posterior à Revolução de 30 ocorreu de maneira mais sistemática nos anos 60, com a própria emergência da Reforma Agrária ao debate político e a contribuição que em torno dela fizeram três centros de reflexão da intelectualidade à esquerda: o Partido Comunista Brasileiro; setores progressistas da Igreja católica e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Alguns economistas de fora desse espectro ideológico, como Delfim Netto e o próprio Roberto Campos, entrariam neste debate, certamente mais preocupados com o tema da industrialização. (Delgado, 2001, p. 158)

As teses desenvolvidas por Caio Prado Júnior (2000) e Ignácio Rangel (2012) são dois grandes referenciais para discutir a crise agrária e justificar a reforma agrária. Propunha-se a reforma agrária “para atacar simultaneamente as variadas relações de trabalho injustas e também às iniquidades da estrutura agrária” (Delgado, 2001, p. 159).

Ignácio Rangel apresenta a reforma agrária com um dos preparativos necessários à industrialização:

(...) Seu efeito final deve ser a criação de uma numerosa classe de pequenos produtores que, por um lado, preservam (ou, em outros casos, desenvolvem) sua capacidade de produção para autoconsumo e, por outro, como pequenos produtores de mercadorias que são, ao lado dos pequenos produtores urbanos de mercadorias (isto é, dos artesãos e congêneres), caem na atração da economia de mercado, com sua típica propensão à especialização e para interdependência. Segue-se que, numa sociedade reformada agrariamente – cujo exemplo mais acabado foi a França subsequente à Grande Revolução de 1789 –, o equilíbrio socioeconômico, inclusive o grau de divisão social do trabalho, o coeficiente de urbanização, o esquema básico de distribuição de renda etc. resolvem-se no nível das opções dos pequenos produtores, especialmente camponeses, entre a economia de mercado e a produção de autoconsumo, no que concerne à destinação do trabalho familiar. Qualquer falha desse mecanismo regulador pode mergulhar todo o sistema econômico numa crise. (Rangel, 2012, p. 98)

Rangel argumenta ainda sobre a preferência do camponês pela produção de autoconsumo e que isso poderia impactar em certa dificuldade de desenvolvimento do setor capitalista numa sociedade reformada. Contudo, o capitalista tende a dosar em sua função de produção os fatores de produção conforme sua disponibilidade (preço). Isto levaria o empresário a poupar mão de obra por ser um fator escasso, portanto caro. Entretanto, aumentaria seu investimento em capital fixo (instalações e equipamentos), o que não poderia ser feito sem um recrutamento imediato de mais mão de obra. Em suma, a poupança futura de mão de obra gera um aumento de curto prazo do emprego do fator que se pretende poupar. “Ora, como os prazos curtos, embora através de hiatos cíclicos, tendem a somar-se, para dar origem a longos prazos, a reforma agrária acaba por converter-se em fonte de novos empregos e de desenvolvimento econômico” (Rangel, 2012, p. 99).

Caio Prado Júnior, por sua vez, percebe na erradicação da miséria rural o cerne da questão agrária brasileira:

No que respeita à solução deste problema máximo do Brasil de nossos dias, e que consiste em arrancar da miséria em que vegeta, na sua esmagadora maioria, a população rural do País, em lhe elevar os padrões de vida e lastrear com isso o processo de desenvolvimento econômico brasileiro, que sem isso não passará nunca de uma aparência e superficialidade a disfarçar um profundo e real atraso, para se conseguir isso, é preciso fundar qualquer programa de reforma na consideração preliminar das circunstâncias gerais e fundamentais que estão na base da deplorável situação atual. É nisso que consiste essencialmente a nossa questão agrária. E ela se resume nisto que a grande maioria da população rural brasileira, a sua quase totalidade, com exclusão unicamente de uma pequena minoria de grandes proprietários e fazendeiros, embora ligada à terra e obrigada a nela exercer sua atividade, tirando daí seu sustento, se encontra privada da livre disposição da mesma terra em quantidade que baste para lhe assegurar um nível adequado de subsistência. Vê-se assim forçada a exercer sua atividade em proveito dos empreendimentos agromercantis de iniciativa daquela mesma minoria privilegiada que detém o monopólio virtual da terra. (Prado Junior, C., 2000.p. 31-32)

É importante destacar que Caio Prado Junior (2000) também coloca que as manchas de solo de pior qualidade são aquelas que acabam ficando na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário.

Já a tese elaborada pela CEPAL apontava o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, como um problema estrutural do setor agrícola brasileiro que justificaria mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo. Enquanto a visão católica da questão agrária focava-se numa tentativa de aplicação da Doutrina Social da Igreja em face de uma realidade agrária onde existiria, de acordo com denúncias feitas à época pelo episcopado, grave injustiça e exclusão social. (Delgado, 2001)

Nesse contexto político e social, a Igreja católica teve importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exerceu influência na con-

ceituação do direito da propriedade fundiária, legitimado em sua doutrina social pelo princípio da função social. (Delgado, 2001, p. 160)

Delfim Netto (1966 e 1969), por sua vez, tenta desconstruir a tese Cepalina da rigidez da oferta de alimentos para em seguida negar a existência de uma questão agrária, desconsiderando a estrutura agrária e as relações de trabalhos no meio rural como um problema econômico relevante. Esta compreensão decorria do fato de que mesmo com esta estrutura agrária as funções básicas do desenvolvimento econômico na agricultura previstas em Mellor e Johnston (1961) estariam cumpridas – garantia da oferta de alimentos, aumento da renda através do aumento das exportações, liberação de mão de obra para indústria, financiamento da capitalização da economia e aumento da demanda interna.

Mais recentemente temos o pensamento de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay que apresentam uma visão distinta. Lembrando que todos os países desenvolvidos fizeram aposta nas características positivas da agricultura familiar, José Eli da Veiga afirma que o país terá que:

(...) desafogar os minifundistas, oferecendo-lhes a oportunidade de se tornarem agricultores familiares viáveis; uma maneira de transformar arrendatários em proprietários; uma maneira de oferecer terra aos filhos dos pequenos proprietários; enfim, uma política cuja diretriz central seja o fomento e o apoio a nossa agricultura familiar. Em poucas palavras, vai precisar de reforma agrária. (VEIGA, 1994, p. 300)

José Eli da Veiga argumenta a necessidade de se realizar uma ruptura sociopolítica para destravar o desenvolvimento econômico. Como algumas novas lideranças do setor empresarial brasileiro estaria dispostos a reconhecer que sem distribuição da riqueza não haveria como o país avançar, teríamos então a possibilidade de rediscutir as políticas para a agricultura familiar e, conseqüentemente, o tema da reforma agrária:

A partir daí, tudo dependerá de nossa capacidade em oferecer um plano que não repita os erros do passado, basicamente, um plano global para uma agricultura sustentável, que traga embutida a mudança da estrutura fundiária. (VEIGA, 1994, p. 305).

José Graziano da Silva argumenta por sua vez que, do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, não há necessidade de uma reforma agrária, nem para a burguesia, tampouco para os produtores. A reforma agrária, no seu entendimento, seria uma necessidade da classe trabalhadora. Em sua visão, uma reforma da estrutura fundiária só poderia advir da luta dos trabalhadores rurais, na qual não percebia grandes perspectivas. (SILVA, 1994, p. 142-143)

De forma sintética, podemos separar os autores entre aqueles que acreditam que a reforma agrária seria condição necessária para o desenvolvimento capitalista, e aqueles que entendem que se trata de um problema superado, restando apenas o papel social, de ajudar na erradicação da miséria. De uma forma ou de outra, ainda haveria necessidade da realização de uma reforma agrária no Brasil.

Leite e Ávila (2007, p. 800), a partir de uma revisão de autores com perspectivas teóricas distintas, confrontam a “dimensão residual e compensatória na qual o pensamento conservador, na melhor das hipóteses, confinou o tema do acesso à terra”.

Eles mostram ainda a relação positiva entre distribuição de ativos fundiários e crescimento econômico. Ademais, apontam o fato de que

a reforma agrária reassumiu uma posição de destaque no debate, nos processos sociais, nas atividades políticas e em alguns programas governamentais no período recente, apresentando-se como uma oportunidade concreta na estratégia de reprodução social de uma parcela não desprezível de famílias camponesas e de trabalhadores que habitam o meio rural do planeta, em particular aqueles situados nos países latino-americanos. (Leite e Ávila, 2007, p. 801)

Por fim, diversos autores<sup>2</sup> também trazem a questão da sustentabilidade do desenvolvimento como aspecto a ser considerado no debate sobre a questão agrária. Para além da argumentação já citada, o cerne da questão aqui seria que “a agricultura familiar constitui assim a melhor forma de ocupação do território, respondendo a critérios sociais (geração de auto-emprego e renda a um custo inferior ao da geração de empregos urbanos) e ambientais.” (Sachs, 2001, p. 78). Seria imprescindível considerar que

não aparecem na contabilidade do empresário agrícola, e sequer do conjunto das cadeias do agronegócio, os custos de externalidades evidentes deste tipo de agricultura, tais como a exportação de micronutrientes, a contaminação da água superficial e subterrânea, a perda de biodiversidade, o assoreamento de reservatórios de hidroelétricas causado pela erosão dos solos resultante do manejo ambientalmente irresponsável, ou mesmo o tratamento de pacientes que foram intoxicados pelo uso de agrotóxicos ou que desenvolveram câncer ou problemas hormonais devido à contaminação sofrida por pesticidas. (...) Portanto, parte do lucro individual ou do lucro obtido nos diferentes elos das cadeias do agronegócio advém do fato de não serem internalizadas as externalidades que são próprias do modelo. (CARPORAL, COSTABEBER & PAULUS, 2006, p. 10-11)

Ou seja, como afirma Guanziroli (1998), a reforma agrária não pode ser vista de modo unilateral ou isolada. A reforma agrária significa fortalecer a agricultura familiar, integrando-a com as cadeias produtivas do agronegócio e transformando áreas improdutivas em produtivas. Deste modo, dada

2 Sachs (2001), Caporal, Costabeber & Paulus (2006), Norder (2006) e Noronha (2012).



a complexidade das cadeias dos sistemas produtivos, seria necessário ainda à agricultura familiar utilizar-se “de métodos educacionais e assistência técnica que considerem a necessidade de diversificação, sustentabilidade ambiental e também o respeito ao modo de pensar dos produtores”. (GUANZIROLI, 1998, p. 50-51, tradução livre)

## **Reforma Agrária e o combate à pobreza**

É comum associar o combate à pobreza extrema unicamente às políticas de transferência de renda. Entretanto, faz-se necessário contrapor esta visão com políticas que gerem um fluxo de renda, como a reforma agrária. Tanto que uma das dimensões do Plano Brasil Sem Miséria do Governo Federal contempla a inclusão produtiva.

Lavinas (2012) alerta para as dificuldades na rota de superação da miséria focadas na capacitação, treinamento e profissionalização do público-alvo. Essa estratégia apoia-se na ideia equivocada e preconceituosa de que os pobres são pobres por estarem fora do mercado de trabalho ou, quando dentro, estão em situação precária principalmente porque não estariam capacitados para outra opção de emprego. Lavinas afirma tratar-se de uma abordagem voluntarista a tese de que a porta de saída seria trabalhar, enquanto o problema também reside no modo de funcionamento do mercado de trabalho. Os miseráveis são em realidade trabalhadores miseráveis.

A reforma agrária é uma das melhores alternativas de geração de emprego e renda, incluindo-se aí as políticas – de crédito e assistência técnica – necessárias à efetiva estruturação econômica e social das famílias assentadas.

Enfim, conforme afirma Leite (2007, p. 249):

parece-nos possível afirmar que, o acesso à terra tem significado a conquista de uma autonomia por parte das famílias beneficiadas, refletindo-se diretamente na promoção da cidadania e na diminuição das injustiças sociais, permitindo a recomposição de um tecido social (...) que na maior parte dos casos encontrava-se esgarçado. Tal perspectiva impulsiona, adicionalmente, estas iniciativas à promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico.

Em 2009, o Brasil tinha 15,3% de sua população em situação de miséria, enquanto na população rural este índice chegava 31,9%. Certamente um declínio em relação a anos anteriores, mas, ainda assim, uma taxa bastante alta.

Desenvolvimento e democracia não são compatíveis com a miséria. O Brasil, de acordo com dados do Banco Mundial, é a sétima economia do mundo pelo PIB total calculado segundo a paridade de poder de compra<sup>3</sup>, entretanto essa riqueza é mal distribuída.

Em 25 de fevereiro de 2013 a Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Presidente do IPEA anunciaram a superação da pobreza extrema no país. Tereza Campelo e Marcelo Neri (2013), no entanto, também esclarecem que o “parâmetro usado foi a linha da ONU, de US\$ 1,25, correspondendo a renda mensal de R\$ 70 por pessoa em junho de 2011”. Se a linha de pobreza utilizada é aquela estabelecida pela ONU em dólar, a mesma deveria ser corrigida pelo câmbio. Em consulta à página do Banco Central na internet vemos que taxa de câmbio em 20 de Outubro de 2014 fechou com um dólar valendo R\$ 2,4554<sup>4</sup>. Ou seja, aos valores do câmbio em 20 de Outubro de 2014, a linha de pobreza deveria ser atualizada para R\$ 92,10 e os beneficiários do Bolsa Família recebendo R\$ 70,00 ainda não teriam ultrapassado a linha de pobreza extrema.

Ademais, se avançarmos o conceito de pobreza tal como propõe Amartya Sen (2000), pobreza como privação de capacidades, este número pode ser ainda mais alarmante. A escassez de recursos hídricos no semiárido, o isolamento de diversas comunidades na Amazônia Legal, ou mesmo a situação de quase abandono das cerca de 80 mil famílias de trabalhadores rurais acampados que demandam terras do Programa de Reforma Agrária, são exemplos de condições que podem indicar uma privação ainda maior do que aquela apontada pela renda. Isto tudo sem mencionar as recorrentes notícias de propriedades rurais incluídas na lista suja do Ministério do Trabalho e Emprego em razão de seus trabalhadores terem sido encontrados, após fiscalização, em condições análogas à escravidão.<sup>5</sup>

Das 16 milhões de pessoas apontadas em 2011 pelo governo como em situação de pobreza extrema, 47% (7,52 milhões) estavam no campo. Levando-se em conta os dados da contagem da população do Censo Demográfico de 2010 do IBGE (2013), teríamos um percentual de 8,39% da população em situação de miséria. Desagregando os dados do urbano e do rural, encontramos 5,27% da população urbana em situação de pobreza extrema, enquanto o mesmo índice na população rural atinge 25,27%.

O Plano Brasil Sem Miséria é constituído por três eixos: a inclusão produtiva, a garantia de renda e o acesso aos serviços públicos.<sup>6</sup> Todavia, apenas no eixo da garantia de renda com o programa Bolsa Família o sucesso é evidente, ainda que tenham ocorridos avanços em todas as frentes.

3 Dados disponíveis no sítio do Banco Mundial <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-PPP-based-table>. Acesso em 31 de Julho de 2013.

4 Consulta realizada na internet em <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/batch/taxas.asp?id=txdolar>. Acesso em 20/10/2014.

5 A lista de empresas e pessoas autuadas por exploração do trabalho escravo pode ser encontrada em [http://portal.mte.gov.br/trab\\_escravo/portaria-do-mte-cria-cadastro-de-empresas-e-pessoas-autuadas-por-exploracao-do-trabalho-escravo.htm](http://portal.mte.gov.br/trab_escravo/portaria-do-mte-cria-cadastro-de-empresas-e-pessoas-autuadas-por-exploracao-do-trabalho-escravo.htm). Acesso em 28/07/2013.

6 Ver em <http://www.brasilsemiseria.gov.br/apresentacao>. Acesso em 03/08/2012.

No eixo da inclusão produtiva o Governo Federal apresenta as seguintes ações na apresentação do Brasil Sem Miséria: assistência técnica, fomento e sementes, programa água para todos, acesso aos mercados e compra da produção. Percebe-se que todas estas ações partem do pressuposto de que os miseráveis do campo já possuem o ativo terra. Ora, existe um contingente expressivo de trabalhadores rurais sem acesso à terra, acampados à beira de estradas, em situação crítica, aguardando preliminarmente que sejam assentados em alguma área para que possam acessar as políticas públicas do Plano. Ademais, existem proprietários e posseiros que sobrevivem em minifúndios incapazes de permitir o sustento adequado de suas famílias.

Eis que, como diz José Eli da Veiga (1998, p. 2):

Não pode haver dúvida, portanto, de que qualquer discussão sobre o teimoso fenômeno da pobreza rural brasileira passa necessariamente pela consideração das próprias características do setor agropecuário. E uma das mais marcantes é seu contraste com a estrutura ocupacional desse setor em todos os países que atingiram altos índices de desenvolvimento humano. Em todos esses países a agropecuária é uma atividade de caráter principalmente familiar, enquanto no Brasil ela é predominantemente de caráter patronal. Três quartos da área utilizada pelo setor agropecuário brasileiro pertencem a meio milhão de fazendeiros que empregam quase cinco milhões de peões, cabendo apenas um quarto dessa área a outros treze milhões de ocupados no setor, entre os quais pelo menos um quarto estão em situação de autoconsumo.

Veiga (1998, p. 6) também pontua que

os intelectuais brasileiros com posições políticas mais à direita alegam que dois dos principais argumentos a favor da visão distributivista da reforma agrária não teriam sido confirmados pela pesquisa econômica. Esses dois argumentos seriam, segundo eles, o da existência de economias de escala na produção agropecuária e o da maior eficiência de estabelecimentos de pequeno e médio porte. Ou seja, ao afirmarem que tais argumentos não teriam sido confirmados pela pesquisa econômica, só revelam ignorar os resultados das mais relevantes pesquisas sobre esses assuntos, entre as quais devem ser destacadas pelo menos as de Binswanger et al. (1974,1986,1987,1988,1994,1995,1997), Britton & Hill (1975) e Boussard (1987).

Ao mesmo tempo, seria um ledor engano achar que a visão de dilema entre as dimensões econômica e social da redistribuição fundiária seja um monopólio de intelectuais de direita. Ela é compartilhada por muitos dos que têm posições políticas até antagônicas. Estes dizem que a reforma agrária não é mais necessária, do ponto de vista econômico, permanecendo, todavia, como uma possibilidade para um desenvolvimento que incorpore a dimensão social como um parâmetro importante das políticas públicas. A diferença, segundo esses intelectuais de esquerda, é que, ao enfatizarem apenas a dimensão social, não estão querendo diminuir o papel que os trabalhadores agrícolas podem vir a ter no futuro.

A problemática da pobreza rural não pode ser reduzida a uma mera questão social, até porque o modo de intervenção feito a partir desta visão não enfrenta as causas estruturais do problema. É preciso discutir, em última instância, o modelo produtivo.

Mais uma vez, Veiga (1998) explicitou o problema ao tratar da questão no âmbito da discussão das políticas públicas governamentais para o setor na década de 1990. Segundo ele, chega a ser irônico quando se coloca o fomento da agricultura familiar como política social, pois isso dá margem ao argumento de que estaria se incentivando uma retenção de população no meio rural anacrônica e incompatível com os países do chamado primeiro mundo. Esta é uma argumentação que, embora contenha algumas confusões conceituais, está embasada na realidade de que o crescimento econômico tende a reduzir a ocupação no meio rural.

Ao que Veiga contrapõe:

Para que não piorem as taxas de desemprego urbano, principalmente entre os trabalhadores não-qualificados, a manutenção do atual padrão de crescimento agrícola, apoiado na agricultura patronal, exigirá um lento progresso tecnológico nos outros setores. Ao contrário, a opção por um rápido processo de modernização na indústria e nos serviços, sem piora das taxas de desemprego urbano, exigirá a adoção de uma estratégia de desenvolvimento rural baseada na expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Ou seja, não é apenas o combate à pobreza rural que legitima as ações que redistribuam riqueza e renda, como o programa de assentamentos e o Pronaf. A ampliação e o aprofundamento dessas políticas são cruciais para que a economia brasileira possa ter crescimento durável sem que isso traga ainda mais desemprego urbano. (VEIGA, 1998, p.13)

Veiga propõe, por fim, uma nova agenda de desenvolvimento consistente no que tange à relação entre a cidade e o campo. Para tanto, afirma, é preciso superar o que ele chama de “carências comuns entre os intelectuais brasileiros” para que se perceba a importância estratégica dos programas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar, a saber:

A primeira é achar que o crescimento nada tem a ver com a desigualdade, e particularmente com a desigualdade na distribuição dos ativos fundiários. A segunda é enxergar na eficiência econômica apenas sua dimensão alocativa, como se a eficiência distributiva fosse extraeconômica, isto é, apenas social. E a terceira é ignorar o processo histórico de desenvolvimento rural das nações mais avançadas. (VEIGA, 1998, p. 13)

De forma sintética, poderíamos resumir nosso pensamento, nas palavras de Caio Prado Junior:

Não é possível construir um país moderno e realmente integrado nos padrões econômicos e culturais do mundo em que vivemos, sobre a base precária e de todo insuficiente de um contingente humano como este forma a grande massa da população brasileira. E o primeiro

e principal passo, no momento, para sairmos dessa situação ao mesmo tempo dolorosa e humilhante para nosso país, é sem dúvida alguma a modificação das condições reinantes no campo brasileiro e elevação dos padrões de vida humana que nele dominam. É isso portanto que deve centralmente objetivar a reforma agrária. O resto virá depois, e somente poderá vir depois, como certamente acontecerá. (PRADO JUNIOR, 2000, p.89)

## **Reforma agrária e a ruptura com as elites tradicionais agrárias**

Anteriormente mencionamos a necessidade uma ruptura sociopolítica proposta por José Eli da Veiga. O curioso é que esta ideia não é originária da esquerda, na verdade ela é trazida à tona pelo economista norte-americano Walt Whitman Rostow (1978) quando discorre sobre as cinco etapas necessárias ao desenvolvimento econômico.

Na primeira teríamos a sociedade tradicional, onde o homem seria subordinado à natureza, uma sociedade predominantemente agrícola na qual os detentores do recurso terra concentram o poder político. Posteriormente, a etapa que ele denominou como pré-condições para o arranco, quando há, além do início de um processo de industrialização, a ruptura com as elites tradicionais. A terceira etapa é chamada de arranco: nesta fase são superadas as resistências ao progresso econômico expandindo-se a tecnologia. Em seguida viria a marcha para a maturidade quando a produção superaria o crescimento demográfico, aqui o estoque de capital acumulado garantiria uma maior produção, tanto na agricultura quanto na indústria. Por fim, teríamos a era do consumo de massa, o que seria, segundo ele, o objetivo final do desenvolvimento.

Observando a super-representação da chamada bancada ruralista no Congresso Nacional, percebemos que no Brasil sequer conseguimos realizar a ruptura com as elites tradicionais. O livro de Alceu Luís Castilho, *O partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro*, demonstra isto de forma cabal. Ou seja, até do ponto de vista do desenvolvimento capitalista sob a ótica de um anticomunista ferrenho, a reforma agrária seria necessária.

## **Reforma agrária para combater a inflação**

As causas de um processo inflacionário podem ser diversas: aquecimento da economia; choques de oferta; conflito distributivo entre capital e trabalho; ou resultado das projeções dos agentes. Raramente os processos inflacionários têm causa única e o mais ordinário é que, pelo menos, três destes quatro fatores estejam associados nos surtos de aumento de preços.

Todavia, o mais comum entre os analistas de mercado é associar como causa única da atual inflação brasileira (e toda ameaça de inflação pós plano real) o excesso de demanda e, neste caso, um único remédio, o tradicional aumento da taxa básica de juros.

O aquecimento da economia como causa singular de um processo inflacionário só se justifica ante análises meramente conjunturais, limitadas em determinado espaço de tempo. E o eventual aumento de taxa de juros, ainda que combata a inflação no curto prazo, em nada resolve as demais causas estruturais de um processo inflacionário.

Pior, seus efeitos colaterais são extremamente nocivos, como desequilíbrios cambiais (e consequentemente complicações no balanço de pagamentos) e aumento no desemprego. Sem mencionar o ciclo vicioso de tornar a economia dependente de juros altos. Em um paralelo com a medicina, um economista recomendar que qualquer processo inflacionário (independente da causa) seja combatido apenas com aumento na taxa de juros seria como um médico administrar morfina em um paciente com uma simples dor de cabeça sem qualquer exame diagnóstico.

Em uma análise simplificada, os processos inflacionários decorrentes de excesso de demanda ou de choques de oferta em realidade traduzem desequilíbrios entre oferta e procura em diversos setores da economia. Ou seja, aquilo que é produzido na economia não é suficiente para atender as necessidades de consumo das pessoas e empresas, seja em um ou em vários mercados. Eventualmente, dependendo do peso de determinado mercado na economia, um desequilíbrio apenas neste mercado pode provocar um aumento nos indicadores de inflação.

Obviamente que todo crescimento econômico traduz-se em crescimento de renda, o que provoca aumento da demanda que, se não for acompanhado de um aumento da oferta, pode causar um processo inflacionário. Alguns economistas partem desta lógica e, com modelos matemáticos demasiado sofisticados para os não iniciados em economia ou estatística, constroem a noção de um crescimento potencial do PIB acima do qual haveria inflação. Esta argumentação parte do pressuposto de que é possível encontrar todas as variáveis que explicam o crescimento do PIB e a inflação. Apenas com muita ingenuidade ou malícia para comprar esta ideia.

Ademais, o aumento da demanda jamais seria uniforme nos diversos mercados, a elasticidade renda da procura varia radicalmente conforme o bem analisado, logo uns mercados tendem a ser mais impactados que outros – isto sem mencionar os bens inferiores cuja demanda cai com aumento da renda. Deste modo, não é possível assegurar um excesso de demanda generalizado de todos os bens da economia. Eventualmente, o aumento de preços em um único bem cujo peso na composição do índice de preços seja demasiado relevante pode provocar um impacto na inflação medida – desta forma faria mais sentido atuar cirurgicamente no mercado deste bem, o mesmo pode ser aplicado a um pequeno conjunto de bens.

Sem aprofundar as demais causas inflacionárias, o aumento de preços que tem ocorrido no último período parece ter mais relação com problemas na oferta e com o conflito distributivo capital trabalho.

O conflito distributivo capital trabalho decorre do aumento da participação do trabalho na renda da economia nos últimos anos. Basta observar a evolução dos dados da distribuição funcional da renda e perceberemos uma reação natural do capital. Os capitalistas procuram compensar com aumento de preços esta perda no que os marxistas chamam de mais valia relativa.

Nos desajustes de oferta não podemos falar de um choque homogêneo que afete todos os mercados, isto seria uma recessão e não um choque de oferta a provocar alguma inflação. Os impactos da oferta em processos inflacionários normalmente estão associados a fatores exógenos aos modelos econômicos usuais e que afetam mercados importantes: quebras de safras agrícolas, guerras, movimentação conjunta dos produtores de determinado bem.

Uma análise um pouco mais criteriosa nos sugere observar o mercado de alimentos. A demanda por alimentos é relativamente inelástica, pode variar entre a natureza do bem, mas pouco provável que alguém deixe de comer para consumir qualquer outro bem. Mais crível é o movimento contrário. A variação nos preços deste mercado explica-se, em parte, por um problema de oferta insuficiente para atender à demanda, mas também pela vinculação de determinados produtos aos mercados internacionais de *commodities*. Logo, um primeiro passo é buscar desvincular os preços dos alimentos dos mercados externo e interno.

A grande propriedade produz principalmente para o mercado externo, não afeta sobremaneira a curva de oferta interna de alimentos. O consumo interno destes itens também não afeta seu preço, mas sim as variações no mercado internacional. Devemos, portanto, preliminarmente verificar se a inflação observada decorre do aumento de preços nestes produtos, o que não parece ser o caso.

Desta forma, fica patente, como no caso alegórico do tomate, que um choque de oferta em um produto cuja demanda é bastante inelástica observa-se um aumento extraordinário de preço. É preciso, portanto, construir uma alternativa que garanta um aumento da oferta de comida. O Censo Agropecuário do IBGE nos mostra que a agricultura familiar é responsável pela maior parte do alimento na mesa do brasileiro. Ademais, diversos estudos econômicos demonstram que a grande propriedade é ineficiente em razão de custos crescentes de escala. Os custos de gerenciamento, logística e mão de obra, a imprevisibilidade meteorológica e a volatilidade dos preços internacionais são alguns fatores que fazem alguns analistas afirmarem que o setor agrícola sequer seria uma atividade capitalista em senso estrito.

Desta forma, ousamos afirmar que é preciso mudar o paradigma da produção agropecuária brasileira. Não dá para combatermos a inflação apenas com o remédio dos juros, ainda mais quando suas causas em nada tem relação com aquecimento da economia. Deve-se entender que entre todas as funções clássicas da agricultura na economia, a mais primordial é prover a economia de uma oferta

crescente de alimentos. Isto não ocorrerá numa economia cuja produção agrícola está voltada para o mercado externo. O preço do tomate só cai quando há mais agricultores produzindo tomate, isto só é possível com a democratização do acesso à terra. Para reduzir a inflação, particularmente quando sua causa primordial é um choque de oferta de alimentos, é preciso ampliar o número de agricultores familiares.

## **A disputa territorial entre os modelos agrícolas**

Mencionamos antes que vivemos uma crise alimentar e que ela também é resultante do atual padrão de consumo. O melhor exemplo disto é que com o esgotamento das reservas de combustíveis fósseis, tem-se colocado como alternativa a produção de agrocombustíveis. Na prática, os agrocombustíveis competem pelas terras férteis com a produção de alimentos. A discussão do modelo de exploração ideal das terras é vital para a discussão de como alimentaremos os sete bilhões de habitantes do planeta. Ainda assim, nossa sociedade prefere a lógica do automóvel individual à do transporte coletivo eficiente.

Temos de um lado o agronegócio das monoculturas, do deserto verde, do uso intensivo dos agrotóxicos e da manipulação genética de impactos, no mínimo, incertos. Muitas terras que poderiam estar disponíveis para a produção de alimentos hoje servem à celulose e ao etanol.

A produção orgânica e sustentável vem da agricultura familiar. É mais fácil você garantir uma produção livre de veneno junto ao agricultor familiar que no agronegócio. Ou seja, é preciso discutir uma reorganização da produção de alimentos do país num paradigma agroecológico.

É importante destacar que de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE de 2006 cerca de 4,3 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar ocupam somente 24,3% da área agricultável e produzem 70% dos alimentos consumidos no país e emprega 74,4% dos trabalhadores rurais, além de ser responsável por mais de 38% da receita bruta da agropecuária brasileira. A relação entre a proporção da produção de alimentos oriundos da agricultura familiar e a de sua participação na receita da agropecuária ajuda a inferir que os preços dos alimentos podem baixar diante de uma mudança no paradigma produtivo do meio rural. Ademais, o desperdício de alimento na cadeia produtiva do agronegócio é 10 vezes maior que na cadeia produtiva do modo produção campesino.

Por fim, é importante debater a questão colocada por Caio Prado Junior (2000) de que as piores terras ficam na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário. Ou seja, mais uma vez retomamos a necessidade, por um outro viés, de se discutir uma limitação ao tamanho máximo da propriedade rural.



## **Reforma agrária e geopolítica – a segurança alimentar**

Podemos avançar ainda para uma perspectiva geopolítica para a importância da reforma agrária. Qualquer nação que se pretenda soberana deve ter mecanismos de assegurar à sua população a soberania alimentar. Num raciocínio trivial, um país cuja alimentação venha do setor externo, num caso extremo de guerra, pode com um simples cerco naval ver sua população condenada à fome.

Ademais, o mundo está passando de um período de abundância na produção de alimentos para um período de escassez. Apesar das variações cíclicas, a tendência dos preços internacionais dos alimentos é de aumento no médio e longo prazo.

A combinação entre o crescimento contínuo da população mundial e os processos de erosão do solo, a escassez hídrica cada vez maior e o aquecimento global, produzem um quadro em que a demanda se amplia sem ser acompanhada pela oferta. É importante lembrar que os Sumérios e os Maias foram civilizações que entraram em decadência devido a crises alimentares. Ademais, não se pode minimizar o risco de que guerras venham a ser travadas por alimentos e água.

A distribuição do ativo terra busca responder a estes dois pontos. Se por um lado a produção da agricultura familiar e reforma agrária garante a maioria dos alimentos que a população brasileira consome, por outro promove uma efetiva ocupação dos interiores assegurando que estes recursos permaneçam em poder da população do país e não em grandes grupos sujeitos a controle internacional.

## **A reforma agrária como caminho para a sustentabilidade**

Outro ponto negativo do agronegócio é que a agricultura moderna baseada em insumos, fertilizantes, pesticidas e mecanização apresenta como resultado:

- a contaminação da água por pesticidas, nitratos e resíduos de solo e animal;
- a contaminação da comida e da ração animal por resíduos de agrotóxicos, causando danos ao produtor e ao consumidor;
- uma ruptura no ecossistema, incluindo os solos, e prejuízos à vida selvagem;
- a contaminação da atmosfera por amônia, óxido nitroso, metano e os derivados da combustão;
- o sobreuso dos recursos naturais que provoca um esgotamento das reservas d'água e ameaças a vida selvagem, entre muitos outros custos.

A Universidade de Essex demonstrou o alto custo (perdas entre 1,5 e 2 bilhões de libras por ano) decorrentes dos danos à atmosfera, à água, à biodiversidade, aos solos e à saúde humana no Reino

Unido – estas externalidades, porém, não são levadas em conta pelos defensores do agronegócio. Nos EUA esses custos seriam de 13 bilhões de libras.<sup>7</sup>

O Brasil inventou o que pode ser chamado de Reforma Agrária Perene, contínua. Toda reforma agrária tem que ter começo, meio e fim. Hoje existe uma boa política de assentamentos, mas atrelada apenas à fiscalização da função social da propriedade privada. Isto é insuficiente, pois assim as transformações econômicas, sociais e ambientais esperadas em um processo de reforma agrária não se realizam. O índice Gini de concentração fundiária pouco se alterou nas últimas décadas no país. Ou seja, pouco mais de 690 mil famílias assentadas em 11 anos, entre 2003 e 2013. Apesar de ser mais do que o que foi feito em períodos anteriores, ainda não pode ser chamado de reforma agrária. Para tanto, seria preciso assentar, no mínimo, um milhão de famílias por ano nos próximos oito anos. Somente uma reforma agrária com este porte pode ajudar a reverter o modelo para um padrão sustentável.

Se a ideia da democratização do acesso à terra esteve presente nos debates da sociedade brasileira pelo menos desde o nosso patriarca da independência José Bonifácio (aliás, também um dos nossos primeiros ambientalistas), a sua efetivação ainda parece utopia. Enfim, somente com uma reforma agrária efetiva e agroecológica, consorciada a políticas de estado de crédito e assistência técnica, será possível destravar o avanço do Brasil na direção de uma sociedade desenvolvida, democrática e sustentável.

## Fome, obesidade e modo de produção

Dentre todos os direitos humanos, o mais fundamental é o de se alimentar, mas se alimentar de uma maneira saudável. A obesidade crônica dos estadunidenses e a fome em países africanos é a melhor metáfora para o atual padrão de consumo. O excesso de consumo dos ianques contrastando com a falta de consumo dos povos da África. Precisamos encontrar um equilíbrio, e este equilíbrio certamente demandará dos americanos do norte e europeus uma redução em seu padrão de consumo de forma que possamos aumentar o padrão daqueles que sequer conseguem comer.

É um modelo econômico predador em desarmonia com a natureza. Somos doutrinados ao consumo desde crianças. Compre, compre, compre e jogue fora. O lixo, aliás, é um dos maiores problemas ambientais que temos e decorre desta lógica de que tudo é descartável.

O trabalhador espremido em seus horários (perdendo longos tempos em deslocamento nas grandes cidades) acaba optando por uma alimentação rápida e barata. Comer dois salgadinhos de queijo com presunto junto a um guaraná hiperadoçado é mais rápido e mais barato que um prato de arroz, feijão,

7 Pretty (2005) *apud* Hilmi (2012)

salada e frango com um copo d'água. Isto diz muito do atual modelo. A alimentação da cidade, cada vez mais pré-fabricada, é um reflexo do modelo agrícola.

Tanto a obesidade quanto a fome são reflexos de um modo produção (que atende um determinado padrão de consumo) que não permite que a produção de alimentos saudáveis e baratos seja a regra.

## O Homo ricus

Cacá Diegues publicou uma crônica na revista Piauí, intitulada *Seleção Artificial*, onde trata do aparecimento, no futuro, do *Homo ricus*, desenvolvido a partir de uma parcela da população que tem acesso a serviços avançadíssimos de terapia genética na fronteira tecnológica dissociada dos demais *Homo sapiens*. Os lucros com esta se tornariam de tal modo elevados que os laboratórios deixariam de fabricar os medicamentos convencionais para os homens comuns.

Poder-se-ia avançar ainda na ideia e lembrar que esta seleção artificial em razão do poder aquisitivo já começou, não pela manipulação genética sugerida por Cacá, mas pelo acesso aos alimentos saudáveis. Os produtos orgânicos são bem superiores àqueles da agricultura tradicional. Daí decorre que apenas uma parcela mais abastada da população tem acesso a eles, não estando suas vidas submetidas ao adoecimento precoce decorrente do consumo de alimentos envenenados.

## Conclusão: Kerala e o Partido Comunista Indiano

Dito tudo isto é importante lembrar que um outro mundo, um outro padrão de consumo, um outro modo de produção para a agricultura, é possível.

Alguns já devem ter ouvido falar do estado indiano de Kerala (com população semelhante à do Brasil), cantado em verso e prosa pelo economista capitalista e prêmio nobel de economia, Amartya Sen, como exemplo do seu *Desenvolvimento como Liberdade*, entre outros autores.

São os melhores indicadores sociais da Índia, mesmo sem uma economia robusta. Alguns números desta Província: 95 % de taxa de alfabetização (61% no resto da Índia); expectativa de vida de 75/78 anos (63 na Índia); um índice de 12 a 14 de mortalidade infantil a cada mil nascidos vivos (58 no restante do país).<sup>8</sup>

Não é preciso continuar a discorrer sobre o desenvolvimento humano em Kerala, mas é importante frisar que sua renda baixa também significa um padrão de consumo baixo. O sucesso de Kerala virou estudo de caso.

8 Gandhi, A. et alli (2011)

Com poucas exceções (NAVARRO, 1993; CERESETO & WAITZKIN, 1986), no entanto, estas reduções nas desigualdades sociais e melhorias na saúde são relacionadas com as políticas conduzidas pelo partido governante no Estado, o Partido Comunista Indiano, que governou Kerala por mais tempo nestes últimos quarenta anos. (NAVARRO, V.; SHI, L., 2001)

A guisa de conclusão, lembramos o poeta alemão Bertolt Brecht: “Pergunta sempre a cada ideia: serves a quem?”.

## Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo: Hucitec/Anpocs/Unicamp, 1992.

BRASIL. **Apresentação do Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível na internet: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>>. Acesso em 03/08/2012.

BINSWANGER, H.P. **A Microeconomic Approach to Induced Innovation**. In: Economic Journal 84 (336), 1974. p. 940-58.

BINSWANGER, H.P., ROSENZWEIG, M.R. **Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture**. In: Journal of Development Studies 22 (3), 1986. p. 503-39

BINSWANGER, H.P., MCINTIRE, J. **Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Land Abundant Tropical Agriculture**. In: Economic Development and Cultural Change, 36 (1), 1987. p. 73-99

BINSWANGER, H.P., ELGIN, M. **What are the prospects for land reform**. In: MAUNDER, A., VALDÉS, A. Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists, August 24-31. Dartmouth: Aldershot, 1988.

BINSWANGER, H.P., DEININGER, K., FEDER, G. **Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations**. In: BEHRMAN, J., SRINIVASAN, T.N. Handbook of Development Economics. Volume III. Amsterdam: Elsevier, 1995.

BINSWANGER, H.P., DEININGER, K. **Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries**. In: Journal of Economic Literature, 1997.

BRAVERMAN, A., STIGLITZ, J.E. **Credit Rationing, Tenancy, Productivity, and the Dynamics of Inequality**. Policy Research Working Paper Series 176, The World Bank, 1989. Disponível na internet: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1989/05/01/000009265\\_3960927224129/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1989/05/01/000009265_3960927224129/Rendered/PDF/multi_page.pdf)>. Acesso em 01 de Junho de 2013.

BOUSSARD, J.M. **Économie de l'Agriculture**. Paris: Economica, 1987.

BRITTON, D.K., Hill, B. **Size and Efficiency in Farming**. London: Saxon House, 1975.

CAMPELO, T. e NERI, M. **O princípio do fim da pobreza**. Disponível na internet: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/noticias/ultimos-artigos/2013/fevereiro/o-principio-do-fim-da-pobreza>>. Acesso em 17/04/2013.

CAPORAL, F.R.; COSTABEBER, J.A.; PAULUS, G. **Agroecologia: Matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável**. In: CONTI, I.L.; PIES, M.; CECCONELLO, R. (Org.). Agricultura Familiar: caminhos e transições. v. 01 Passo Fundo: IFIBE, 2006. p. 174-208.

CASTILHO, A. L. **O partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012, 238p.

CHAYANOV, A. **The Theory of Peasant Economy**. Wisconsin: paperback edition , 1986.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Igreja e Problemas da Terra**. Documento aprovado pela 18ª Assembleia da CNBB, 14 de Fevereiro de 1980. In: STÉDILE, J.P., ESTEVAM, D. A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 277-309.

DELFIN NETTO, A. **Problemas econômicos da agricultura brasileira**. São Paulo, Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, Boletim n. 46, Cadeira XXV. 1966. 298 p.

\_\_\_\_\_. **Agricultura e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo, Estudo ANPES, n. 5, 1969. 152 p.

DELGADO, G. C. **Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária**. In: Estudos Avançados, vol.15, no.43, set./dez. 2001, p.157-172.

DIEESE, NEAD e MDA. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4.ed. / São Paulo: Departamento Inter-sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

DIEGUES, C. **Seleção artificial**. In: Revista Piauí. ed. 26, nov. 2008. Disponível na internet em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-26/ficcao/selecao-artificial>. Acesso em 05 de Junho de 2014.

FILIPPI, E.E. **Experiências internacionais de reforma agrária: entre socialismo e populismo?** In: Ferrante, V.L.S.B., Whitaker, D.C.A. Reforma agrária e desenvolvimento: Desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA, 2008.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **Os desafios da nova geração**. In: Revista de Economia Política, v. 24, n. 4 (96), São Paulo: Centro de Economia Política, outubro/dezembro 2004, p. 483-486.

GANDHI, A., KUMAR, C., SAHA, P., SAHOO, B. K., SHARMA, A. **India Human Development Report 2011**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2011.

GREENWALD, B.C., STIGLITZ, J.E. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. In: The Quarterly Journal of Economics, v. 101, n. 2, p. 229-264, 1986.

GUANZIROLI, C. E. **Agrarian Reform in a globalized economy: the case of Brazil**. In: Land Reform Land Settlement And Cooperatives. FAO ONU, Roma , Itália, v. 1998, n.1, p. 37-54, 1998.

\_\_\_\_\_. **Reforma Agrária e Globalização da Economia**. In: Revista da Pós Graduação Em Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 12-29, 1999.

\_\_\_\_\_. **Assentar sem terra ou fortalecer agricultores familiares?** In: Retratos de Assentamentos, v. 13, p. 107-117, 2010.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIM, A. M. ; DISABBATO, A. **Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: 1996 a 2006**. In: Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, p. 351-370, 2012.

HILMI, A. **Transição na cultura agrícola – Uma lógica distinta**. Oslo: The More and Better Network, 2012. Disponível na internet em <[http://ag-transition.org/pdf/Transicao-na-cultura-agricola\\_pt.pdf](http://ag-transition.org/pdf/Transicao-na-cultura-agricola_pt.pdf)>. Acesso em: 05 de Junho de 2014.

HOFFMANN, R. **Distribuição da renda e crescimento econômico**. In: Estudos Avançados, USP – São Paulo, v. 15, n. 41, p. 67-76, 2001.

HOTELLING, H. **The general welfare in relation to problems of taxation and of railway and utility rates**. In: Econometrica, v. 6, n. 3, p. 242-269, 1938.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2013.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LAVINAS, L. **Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria**. In: Revista CIDOB d'Afers Internacionals (1985), v. 97-98, p. 67-86, 2012.

LANGE, O. **The foundations of welfare economics**. In: Econometrica, v. 10, n. 3, p. 215-228, 1942.

LEITE, S. P. **A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Bar-raclough, Furtado, Hirschman e Sen**. In: Boletim de Ciências Econômicas, v. XLX, Coimbra, 2007, p. 3-38.

LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. **Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o re-ducionismo das abordagens economicistas**. In: RER, v. 45, n. 3, Rio de Janeiro, RJ, jul./set. 2007a, p. 777-805.

\_\_\_\_\_. **Um futuro para o campo: reforma agrária e desenvolvimento social**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007b.

LENIN, V. I. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria**. Trad. de José P. Netto. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos: novos dados sobre as leis de desenvolvimento do capitalismo na agricultura**. Apresentação de Wladimir Pomar – São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1980.

LERNER, A. P. **The concept of monopoly and the measurement of monopoly power**. In: Review of Economic Studies, v. 1, p. 157-175, June 1934.

LIMA, R.G. **O desenvolvimento agrário no debate científico: uma reflexão paradigmática a partir dos clássicos**. In: Teoria e Evidência Econômica, v.13, n.24, Passo Fundo, maio 2005. p. 139-160.

LUXEMBURGO, R. **A Crise da Social-Democracia – Folheto Junius**. Disponível na internet em <http://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1915/junius/cap01.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2012

MARSHALL, A. **Renda da terra**. In: \_\_\_\_\_. Princípios de economia: tratado introdutório. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 239-44.

MARX, K. **O Capital. Crítica da Economia Política. Primeiro Livro – O Processo de Produção do Capital**. Tomo 2. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

MELLOR, J.W.; JOHNSTON, B.F. **The role of agriculture in economic development.** In: The American Economic Review, v. 51, n. 4, set. 1961, p. 566-593.

MORAES, R. C. **Desenvolvimento nacional e desenvolvimento agrário: redução das desigualdades e promoção da democracia.** In: DESENVOLVIMENTO E QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL. NEAD/IICA, jun. 2007, Brasília. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=339>>. Acesso em: 17 de jul. 2008

NAVARRO, V.; SHI, L. **The political context of social inequalities and health.** In: Social Science & Medicine. v. 52, n. 3, fev 2001, p. 481-491.

NERI, M.C.; MELO, L.C.C.; MONTE, S.R.S. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NORDER, L.A.C. **Questão agrária, agroecologia e desenvolvimento territorial.** In: Lutas & Resistências, v. 1, Londrina, set. 2006 p. 107-120.

NORONHA, G.S. **Há terra para todos?** CEBES, 2012. Disponível em: <<http://www.cebes.org.br/media/File/Gustavo%20Noronha%20C%3%BApula%20dos%20Povos%20%20JUN%202012.pdf>> Acesso em 21 de jun. de 2012.

PEREIRA, V.S. **Effects of Land Reform on Agricultural Productivity and Income in Brazil.** 2013. 182 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2013.

PIKETTY, T. **The capital in the twenty first century.** Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

PRADO JUNIOR, C. **A questão agrária.** São Paulo: Brasiliense, 2000.

RANGEL, I. **Obras reunidas.** Vol. 2. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012. p.15-161

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista.** Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ª edição, 1978

SACHS, I. **Brasil rural: da redescoberta à invenção.** In: Estudos Avançados. [online]., v.15, n.43, 2001. p. 75-82. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 de jul. 2008.

SARRIS, A. H. **O papel da Agricultura no Desenvolvimento Econômico e na Diminuição da Pobreza: uma base empírica e conceitual.** Mim., 51 p., 2001. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=46>>. Acesso em: 17 jul. 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. G. **O Desenvolvimento do Capitalismo no Campo Brasileiro e a Reforma Agrária.** In: A questão agrária hoje. Porto Alegre: ed. UFRGS, 1994, p. 70-140.

\_\_\_\_\_. **O novo rural brasileiro.** Campinas, Unicamp/IE, 1999.

\_\_\_\_\_. **Mas qual Reforma Agrária?** In: Reforma Agrária, ano 17, n.1, abril/julho 1987.

\_\_\_\_\_. **O Que é Questão Agrária.** São Paulo: Brasiliense, 2008.

SILVA, P. A. O. **O debate em torno da reforma agrária no Brasil: uma análise da literatura pertinente e a busca de comparação das duas vias em execução.** 24/02/2012. 154 p. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, 24/02/2012.

TEÓFILO, E. (org.). **A economia da reforma agrária: evidências internacionais.** Vols. 1 e 2. Brasília: Nead, 2001/2002.

VEIGA, J. E. **O que é reforma agrária?** 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **O Desenvolvimento Agrícola uma Visão Histórica.** São Paulo: Hucitec, 1991.

\_\_\_\_\_. **Pobreza rural, distribuição de renda e crescimento: a experiência brasileira.** Conferência Internacional sobre Distribuição de Riqueza, a Pobreza e o Crescimento Econômico, Brasília, 1998.



# Há um pensamento estratégico para o Brasil?

**Alessandro Candéas**

Diplomata de carreira, chefe de Gabinete do Secretário de Assuntos Estratégicos (SAE-PR). As opiniões aqui expressas são de natureza pessoal, e não implicam a posição oficial da SAE-PR.

Existe alguma visão consensual de futuro para o Brasil acima de governos, ideologias, segmentos políticos, classes sociais e interesses setoriais? Há convergências temáticas e de prioridades? Há tradição de pensamento estratégico no País? A resposta é afirmativa para todas essas indagações.

As grandes questões nacionais sempre foram amplamente debatidas desde o movimento de Independência, há mais de dois séculos, seja pela intelectualidade, seja por tomadores de decisão e outros atores sociais. A reflexão se intensificou com o desenvolvimentismo estruturalista das “metas” de JK e a ideologia do “Brasil potência” do período militar; após a redemocratização, a discussão se institucionalizou nos planos plurianuais (PPAs) e, recentemente, foi objeto de cenários prospectivos elaborados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência – SAE.

Este artigo se propõe a percorrer os programas de planejamento estratégico desde os anos 1940 para extrair visões convergentes de futuro para o Brasil, sem entrar em questões técnicas e administrativas de planejamento e gestão. Constata-se a existência de temas prioritários e convergentes, apesar das diferenças de ênfase e de método. Por outro lado, há um déficit de articulação, coerência e continuidade entre pensamento, planejamento e gestão estratégicas, o que aponta para a necessidade de uma “governança estratégica”.

A etimologia de “estratégico” remete à arte da guerra – exército (*stratos*) e condução (*ageîn*). Neste artigo, o conceito será, metaforicamente, aplicado à guerra contra o subdesenvolvimento: a mobilização, pelo Estado, de recursos humanos e materiais para a transformação estrutural da sociedade e economia com vistas ao desenvolvimento do País.

A visão de futuro do Brasil é, historicamente, otimista. Sem chegar a acreditar em algum destino manifesto, a mentalidade brasileira combina aportes da tradição imperial, do nacionalismo romântico, do positivismo, do modernismo, do desenvolvimentismo, do liberalismo e da democracia (social e inclusiva), produzindo uma síntese inédita que sempre aponta para um futuro brilhante.

Inspirados nessa síntese generosa e confiante, todos os projetos de nação imaginados para o Brasil se caracterizam por dois traços permanentes: a consciência da posse de vastos recursos (sobretudo naturais) e a expectativa de construção de um País desenvolvido, com presença altiva e soberana no concerto internacional. Desde os anos 1980, esse desejo passou a ser coroado com valores de democracia, liberdade, equidade, justiça social, sustentabilidade e identidade nacional com respeito à diversidade sociocultural.

## Temas

A maior parte dos temas prioritários de nossa agenda nacional já figuravam nos programas estratégicos e planos de desenvolvimento desde meados do século passado. Há 70 anos há poucas novidades na agenda e nos diagnósticos de gargalos infraestruturais. Nas duas últimas décadas, todos os documentos estratégicos mencionam problemas de concentração social e espacial da renda, pobreza e exclusão social, desrespeito aos direitos humanos, degradação ambiental, emprego, produtividade, analfabetismo, investimentos e massa salarial. Há clareza em relação aos problemas típicos do subdesenvolvimento (armadilha da pobreza), que são, hoje, cada vez mais sucedidos por problemas de um país de classe média (preso na armadilha da renda média).

O Quadro 1 apresenta a ênfase temática dos principais planos estratégicos do Brasil:

**Quadro 1: Ênfase temática dos planos estratégicos**

	SALTE (1948- 1951)	JK (1956- 1960)	Trienal (1962- 1964)	PAEG (1964- 1967)	PED (1966- 1970)	Metas e Bases (1970-1973)	PNDs (1972-1979)	PPAs (1991-2015)
Saúde								
Agricultura e alimen- tação								
Transportes								
Energia								
Educação								
Saneamento								
Ciência e Tecnologia								
Desequilíbrio regional								
Competitividade industrial								
Estabilização econô- mica								
Exportações								
Competitividade industrial								
Meio ambiente								
Pobreza e miséria								

Fonte: produção do autor

Como se notará, os temas historicamente quase unânimes são transportes e energia. Num segundo nível de frequência, os temas mais constantes são saúde, educação, agricultura, alimentação e desequilíbrios regionais. Já temas menos constantes – por serem mais recentes – são estabilização econômica, saneamento, ciência e tecnologia, competitividade industrial, exportação, meio ambiente e erradicação da pobreza e miséria.

A questão energética é, historicamente, a mais tradicional e melhor planejada no Brasil. Não seria exagero afirmar que a energia configura um paradigma de sucesso de planejamento no País. Desde o início da industrialização de base, nos anos 1940, a energia é pensada e implementada com continuidade e elevado nível de investimento público e privado; não constitui gargalo do sistema produtivo, ao contrário de outros aspectos infraestruturais; trabalha com cenários prospectivos de longo prazo (pensa-se décadas à frente); está atenta às mudanças do cenário internacional, ao potencial de recursos brasileiros, às transformações da demanda e da oferta e às inovações tecnológicas; influencia outras áreas de governo, inclusive a política externa (por exemplo, na complementaridade regional com vizinhos sulamericanos); e goza de prestígio político e econômico e do compromisso da classe dirigente do País. Por outro lado, é irônico que essa área de sucesso estratégico tenha errado em não levar em conta o cenário externo profundamente adverso dos anos 1970 – a crise do petróleo (a rigor, o risco, que se revelou erro de cálculo, foi tomado no nível mais alto de governo, não no setorial).

Por seu turno, o segundo tema mais recorrente – transportes – não se beneficiou do mesmo grau de atenção e investimento, constituindo-se num importante gargalo estrutural do sistema produtivo brasileiro. Quanto aos outros temas, notam-se dificuldades de continuidade de investimentos e descoordenação setorial.

Inspirando-se no modelo da matriz SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*), os diagnósticos dos diversos projetos estratégicos evidenciam o seguinte quadro (muito geral) de percepções das fortalezas e fraquezas no plano interno do País, confrontadas com as oportunidades e ameaças do plano externo:

**Quadro 2: Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças**

	Plano interno	Fortalezas	Fraquezas
Plano externo	Resultante das combinações internas e externas	Território, recursos naturais e energéticos, biodiversidade, reservas hídricas, potencial agropecuário competitivo, base industrial diversificada, mercado interno, democracia sólida, potencial científico-tecnológico	Produtividade, níveis de educação, saúde e tecnologia, competitividade, exploração não-sustentável dos recursos naturais, baixa cultura de solidariedade cívica, gargalos infraestruturais
Oportunidades	Expansão do comércio e dos investimentos internacionais, multipolaridade	Maior desenvolvimento, com eliminação da pobreza, fortalecimento da classe média e integração regional, posição econômica mais forte no mundo, com competitividade e alta tecnologia, e maior projeção internacional e influência na governança global	Incapacidade de aproveitar a expansão da economia mundial para impulsionar o desenvolvimento e reduzir os desequilíbrios sociais e regionais, perda de posições no comércio, investimentos e tecnologia
Ameaças	Crise econômica ou política mundial, catástrofes ambientais	Maior importância do mercado interno, liderança corretiva nos fóruns de governança global, migrações internacionais	Estagnação econômica, defasagem tecnológica, dilapidação ambiental, crescimento da miséria, desagregação institucional, violência, ruptura do tecido social, ameaças de intervenção externa

Fonte: produção do autor

## Histórico

Uma síntese histórica das iniciativas de pensamento estratégico para o Brasil revela, desde seus primórdios, no século XIX, a forte presença do Estado como promotor e indutor do desenvolvimento (a “mão visível”). No primeiro século como Nação independente, as prioridades voltaram-se para a consolidação territorial e sua defesa, a inserção agroexportadora no mercado internacional, a definição institucional de sistema de governo, a formação de quadros de alto nível e a afirmação (documental) da identidade histórico-geográfica.

Até a década de 1930, o Estado brasileiro não seria solicitado para qualquer projeto de transformação econômica e social – não havia a necessidade, sequer a noção, de planejamento estratégico para o modelo agroexportador. A Grande Depressão, entretanto, forçou o sistema econômico a reagir direcionando o capital acumulado para o setor manufatureiro a fim de atender à demanda do mercado interno por meio da substituição de importações. Essa conjuntura, que atenderia às indústrias leves, também propiciou a oportunidade de investir nas indústrias de base, aproveitando-se da aliança estratégica com os Estados Unidos consolidada na Segunda Guerra Mundial.

O Estado passou a vislumbrar, no projeto de industrialização, a chance de dar um salto qualitativo no País e viabilizar um futuro de grandeza. A transformação estrutural da economia necessitaria de infraestrutura física e energética, fontes de financiamento, novas instituições e quadros técnicos e burocráticos, mobilização política e social e uma ideologia modernizadora industrialista – o nacional-desenvolvimentismo. O objetivo era superar um país exclusivamente agrário, de baixo nível educacional e técnico e com um Estado liberal com baixa capacidade de investimento.

O planejamento estratégico tornou-se crucial para instaurar um novo modelo de desenvolvimento, na forma de uma sequência de planos e programas que serão resumidos a seguir.

No contexto da Segunda Guerra Mundial, Getúlio Vargas inaugura o planejamento estatal com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939) e o Plano de Obras e Equipamentos (1943). As missões Cooke e Abbink, de cooperação técnica norteamericana, identificaram pontos de estrangulamento da economia, sobretudo em matéria de infraestrutura.

A partir do final da década de 1940, inicia-se a elaboração de planos voltados para a infraestrutura física e humana, inaugurado pelo SALTE (saúde, alimentação, transportes e energia), no Governo Dutra (elaborado em 1948 e implementado entre 1949 e 1951). O plano consistia, essencialmente, em uma reorganização orçamentária dos gastos públicos.

Consciente da necessidade de financiamento externo, o Brasil sugeriu, sem sucesso, um “Plano Marshall” para a América Latina. Para responder à dificuldade de ingresso de capitais externos, Vargas cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE - 1952) para canalizar recursos nacionais para o grande esforço de investimento.

Vargas também inicia a criação de instituições em áreas estratégicas de planejamento para o desenvolvimento. Além das empresas estatais nos setores-chaves de siderurgia (Vale do Rio Doce, em 1942) e energia (Petrobras, em 1953, e Eletrobrás, em 1954), o Estado é enriquecido com o surgimento de entidades como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP, em 1938), a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), ambas em 1951. A Lei que criou o CNPq foi chamada pelo seu idealizador, Almirante Álvaro Alberto, de “Lei Áurea da pesquisa”: era evidente, na

elite decisória, o desejo de emancipação da dependência externa – tecnológica, científica, econômica, financeira, diplomática.

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960) ocupa um lugar paradigmático no imaginário nacional por seu caráter estratégico e abrangente – e não somente setorial, como iniciativas anteriores –, inclusive do ponto de vista geográfico (interiorização do desenvolvimento), e por suas metas quantitativas. Elaborado de forma conjunta pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento e pelo BNDE, entre outros, o Plano instaurava uma coordenação das ações do Estado, especialmente com base em incentivos fiscais, voltadas para a superação dos pontos de estrangulamento e o estímulo a setores da economia. A aceleração do crescimento, consagrada na fórmula “50 anos em 5”, era seu objetivo central.

O conjunto de metas, elaborado por Roberto Campos, entre outros, estava organizado em cinco setores: energia (incluindo petróleo e nuclear); transportes; alimentação; indústrias de base (siderurgia) e de bens de consumo durável (automobilística, mecânica); e educação (pela primeira vez, figura como segmento estratégico, embora concentrada em sua vertente profissionalizante). A distribuição dos recursos evidenciava as prioridades: energia e transportes foram aquinhoados com 73% dos investimentos e o setor industrial, com 20%.

As metas visavam ampliar a capacidade instalada do País para a industrialização pesada e a produção de bens de consumo durável. Entre 1957 e 1961, o Brasil cresceu a uma média de 9,2% ao ano (10,8% em 1958), puxado pela forte alta industrial (acima de 11%, com pico de 16,8%, também em 1958). O crescimento do setor de serviços já superava o agrícola no período.

A complementação entre investimentos públicos, articulada pelo BNDE, e privados, com forte abertura ao capital estrangeiro, foi uma das peças chaves do Plano. Em que pesem os notáveis logros em matéria de industrialização e interiorização do desenvolvimento, mais uma vez, a questão do financiamento impôs sua marca adversa, gerando forte surto inflacionário e endividamento externo.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962-1964), elaborado por Celso Furtado para a gestão de João Goulart, buscava manter o ritmo de crescimento do período JK. Tal como o Plano de Metas, empregava o modelo de substituição de importações e buscava a correção de desequilíbrios estruturais, por meio da descentralização regional de investimentos (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE) e da redistribuição de renda. Nesse contexto, foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES). O Plano foi interrompido pela ruptura institucional do golpe militar de 1964, ao que se juntou a desestabilização econômica do período. A economia estava em queda em relação ao período JK, com um crescimento médio do PIB (3,5%) equivalente a pouco mais de um terço do registrado no Plano de Metas.

Em meio à conjuntura turbulenta, o governo Castelo Branco (1964-1967) lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), com ênfase na política monetária e fiscal voltada para o combate

à inflação. No plano da produção, fortalece-se a intervenção estatal, com a criação e expansão de empresas públicas. Consolida-se, no período militar, um modelo de gestão pública centralizado em instituições de planejamento de um Estado gerente (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral). O crescimento do PIB nesse período (4,1%) é ligeiramente superior ao do Plano Trienal, com forte produção industrial (picos de 11,7% em 1966 e 14,2% em 1968).

Em 1964, é fundado o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entidade idealizadora e incubadora de grandes projetos e instituições de planejamento estratégico.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado pelo presidente do IPEA, João Paulo dos Reis Velloso, com participação de Mario Henrique Simonsen, para a administração do Marechal Costa e Silva (1967-1969), foi a primeira tentativa de planejamento de mais longo prazo, para além dos ciclos governamentais. Nesse sentido, previa um plano macroeconômico para o desenvolvimento do País e um conjunto de diagnósticos setoriais.

Em que pese sua sofisticação, o plano não chegou a ser implementado, embora muitas de suas propostas tenham sido retomadas pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED - 1968-1970), apresentado pelo Ministro do Planejamento Hélio Beltrão. O PED reconhecia o esgotamento do ciclo de substituição de importações e recomendava investimentos em áreas estratégicas, sobretudo a infraestrutura, retomando, ainda, a preocupação do Plano Trienal com o desenvolvimento regional, lançando o Programa de Integração Nacional (com ênfase no Nordeste e na Amazônia). Com intensa participação do setor estatal nos “espaços vazios”, a economia voltava a crescer fortemente (9,9% em média no período), prenunciando o “milagre” da primeira metade dos anos 1970.

No início de seu governo, e como prelúdio para o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Médici lançou o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973), com diretrizes para a elaboração de um orçamento plurianual. Identificaram-se quatro áreas prioritárias: educação, saúde e saneamento; agricultura e abastecimento; ciência e tecnologia (que figuram pela primeira vez como áreas estratégicas); e competitividade industrial. O Programa de Metas tinha como objetivo explícito o ingresso do Brasil no grupo dos países desenvolvidos até o final do século XX.

Os mais ambiciosos e abrangentes projetos de planejamento para desenvolvimento do País foram inscritos no I e no II PNDs, elaborados pelo Ministro do Planejamento Reis Velloso para os governos Médici e Geisel. Os PNDs, tanto quanto o PAEG e o PED, eram projeção de uma ideologia de “Brasil potência” alimentada pela Escola Superior de Guerra (ESG), e foram elaborados no âmbito do planejamento burocrático e tecnocrático autoritário que caracterizou o período militar.

O I PND (1972-1974) voltou-se para grandes projetos de integração nacional, com ênfase na infraestrutura de transportes e energia (Transamazônica, Itaipu) e na consolidação das bases da siderurgia, petroquímica, mineração e telecomunicações, além dos corredores de exportação.

O II PND (1974-1979) priorizou as indústrias de base (siderurgia, petroquímica) e a infraestrutura energética (hidrelétrica, petróleo, nuclear, etanol), como resposta à crise do petróleo. Ciência e tecnologia voltaram a ocupar lugar estratégico, com programas de formação de recursos humanos de alta qualidade. A transformação estrutural da indústria brasileira, até então concentrada em bens de consumo leves e duráveis, foi o maior logro do período, com o fortalecimento da infraestrutura e da produção de bens de capital e insumos básicos.

O suporte financeiro do Plano era fornecido por uma combinação de bancos estatais e empréstimos internacionais, aproveitando-se das condições favoráveis de captação de financiamento externo. No entanto, houve considerável erro de avaliação do cenário de liquidez internacional: ao propor uma “fuga para frente”, consolidando a transformação estrutural da produção brasileira e a formação bruta de capital, embarcou-se em uma estratégia de alto risco de aumento de déficits comerciais e de níveis insustentáveis de endividamento externo, acreditando-se, erroneamente, que a crise financeira seria passageira.

O crescimento médio de 8,2% no período dos PNDs (com picos de 14% em 1973 e 10,3% em 1976) escondia bases extremamente vulneráveis, como se evidenciaria na “década perdida” dos anos 1980, marcada pelas crises da dívida externa e da estagflação (crescimento médio de 3%). Outra fragilidade era a ausência de tratamento da questão social e distributiva, coerente com a conhecida metáfora do “bolo”, que supostamente precisaria crescer para ser repartido.

Os PNDs marcaram o ápice do planejamento governamental no Brasil. Nas duas décadas seguintes (1980–1990), entretanto, a combinação da profunda adversidade econômico-financeira do país e da hegemonia do pensamento liberal cristalizado no Consenso de Washington (1990) reduziu o prestígio das iniciativas de planejamento estratégico. O III PND (1979, gestão Figueiredo – crescimento médio de 2,5%, com vales de recessão de -4,3% em 1981 e -2,9 em 1983) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (gestão Sarney, com crescimento médio de 4,3%) não foram implementados. Estes foram precariamente substituídos por planos de estabilização macroeconômica. Somente após o Plano Real (1994), e no contexto da elaboração dos PPAs princípios de planejamento voltaram a ocupar algum lugar de relevo.

A redemocratização relançou o anseio da sociedade de pensar um projeto de futuro para o Brasil. Nessa perspectiva, a “Constituição cidadã” de 1988 definiu o Brasil como Estado Democrático de Direito fundamentado nos princípios de soberania, cidadania, dignidade humana, trabalho, livre iniciativa e pluralismo político, destinado a assegurar o exercício dos direitos de liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça como valores de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia e comprometida com a paz. Esses são os parâmetros axiológicos que inspiraram a renovação do projeto de Nação.

Sensíveis à demanda pela retomada do planejamento futuro do País, os constituintes introduziram os Planos Plurianuais – PPAs (art. 165 - I), que passariam a estabelecer diretrizes, objetivos e me-



tas para despesas de capital e programas de duração continuada, de acordo com as especificidades regionais. Com o intuito de tornar a atividade de planejamento um processo contínuo, os PPAs tornaram-se o principal instrumento de planejamento de curto prazo, com base em diretrizes para organização e execução dos orçamentos anuais. Para garantir a continuidade e o compromisso do governo para além de seu próprio mandato, a vigência de um plano se inicia no segundo ano de uma administração e é concluída no primeiro ano do mandato seguinte.

Diferentemente dos planos anteriores, os PPAs são objeto de apreciação parlamentar, como decorrência do processo democratizador. O crescimento das demandas sociais passa a refletir-se no campo do planejamento estratégico, mediante a canalização de planos, programas e orçamentos para o crivo do Congresso Nacional. A prática anterior de planejamento normativo lidava com uma sociedade submetida ao autoritarismo político militar, que implementou um projeto de modernização conservadora da economia, tendo como efeitos negativos a concentração de renda, o endividamento externo e o descontrole fiscal, que gerou forte inflação. O viés dos planos anteriores era economicista, com pouca (ou nenhuma) atenção a questões sociopolíticas e ambientais. A sequência dos PPAs e os programas estratégicos da primeira década deste século conduziram a uma gradual superação do enfoque exclusivamente economicista e normativo, em benefício da incorporação de condicionantes e objetivos socioeconômicos, políticos, culturais e ambientais.

Na década de 1980, o desajuste econômico e fiscal inviabilizou qualquer tentativa de planejamento estratégico. Na década de 1990, com a hegemonia dos postulados liberais do Consenso de Washington, houve forte regressão, desprestígio e desmobilização das instituições de planejamento criadas nas décadas anteriores, no âmbito da agenda de reforma de Estado. Em larga medida, a reforma do setor público deslocou o planejamento e colocou no centro a execução, cuja racionalidade levaria à maior eficiência. Imaginou-se que, na medida em que o mercado apontaria para os caminhos mais apropriados, o planejamento seria desnecessário, supostamente por ser voluntarista. Não há dúvida de que a execução é fundamental, mas a ênfase exclusiva nela – cujo horizonte temporal é curto, e não abrange a discussão temática de fundo – esvazia a concepção político-estratégica como função essencial do Estado, perdendo de vista objetivos de longo prazo e a própria visão de futuro.

Em 1990, é criada, por Fernando Collor, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), incumbida de elaborar análises voltadas para “a inserção do Brasil no primeiro mundo” e o encaminhamento de soluções para os problemas internos de desequilíbrios sociais e regionais, além de avaliar a ação governamental e seus possíveis impactos em cenários de médio e longo prazos. À época, a SAE-PR também era responsável por temas como política nuclear, fronteiras, Amazônia e segurança das comunicações.

O PPA 1991-1995 (gestões Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), elaborado sob o signo do desejo de implantar uma economia moderna de mercado, pretendeu redefinir o papel do Estado visando à maior eficiência e eficácia da ação governamental, argumentando que o setor público havia imergido em um processo de deterioração financeira e organizacional. O ob-

jetivo da “desestatização” seria recuperar a capacidade de investimento em atividades próprias de Estado, sem competir com a iniciativa privada, para a reversão do quadro de desigualdades sociais e regionais. Explicitava o documento: “o setor privado assumirá o processo de desenvolvimento”, “para que o capital privado exerça plenamente seu papel de principal agente do processo produtivo”. Nessa perspectiva, anunciava medidas de incentivo à economia de mercado, como privatização de empresas estatais, desregulamentação e execução indireta, além da abertura comercial. O Estado manteria, entretanto, as funções de regulação dos setores privatizados, investimento em infraestrutura e implementador de políticas públicas compensatórias de desequilíbrios sociais e regionais. O crescimento médio na vigência do primeiro PPA foi de 3%.

O mercado passou a ser referência para temas tradicionais de planejamento estatal, como tecnologia industrial e agricultura. Por outro lado, pela primeira vez um programa oficial de planejamento reconhece que o progresso social não decorre necessariamente do crescimento econômico, e enfatiza a necessidade de políticas sociais como instrumentos de instauração de direitos de cidadania e de consolidação do Estado democrático. A eliminação da pobreza e da miséria passam a figurar como prioridades. O PPA propõe políticas sociais na área de emprego, saúde, educação, alimentação, saneamento e habitação. Também pela primeira vez aparece a preocupação com temas ambientais, como poluição, exploração predatória de recursos e degradação, e a necessidade de um desenvolvimento ecologicamente sustentado. Da mesma forma, as agendas educacional e de saúde passam a adquirir alta relevância.

O PPA 1996-1999 “Brasil em Ação” (gestão Fernando Henrique Cardoso), partindo da necessidade de consolidação da estabilidade de preços (Plano Real), orientou-se por três preocupações básicas: a construção de um Estado moderno e eficiente, a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e a modernização produtiva da economia. O documento aprofunda elementos do PPA anterior em matéria de descentralização de políticas públicas, eficiência do gasto público, desestatização, reformulação da ação reguladora do Estado no contexto da privatização e fomento do desenvolvimento regional. Há atenção especial a questões de emprego, saúde, temas urbanos, meio ambiente e erradicação da miséria e da fome. No campo da modernização produtiva, destacam-se ações na área de infraestrutura, aumento da participação do setor privado nos investimentos e aprimoramento dos níveis de educação.

O crescimento médio na vigência do PPA 1996-1999 foi de 1,4%, o mais baixo de todo o período coberto por programas de planejamento estatal. No período, as prioridades setoriais concentraram-se nas áreas de infraestrutura econômica e capacitação de recursos humanos, com atenção especial a regiões fragilizadas. Nesse contexto, estavam previstos a modernização e integração dos transportes, a expansão da geração e transmissão de energia (incluindo gás natural), o fortalecimento dos serviços de telecomunicações, um novo modelo de gerenciamento de recursos hídricos, melhoria da qualidade da produção agrária e das condições de vida no campo, por meio da integração das cadeias agroindustriais, da reforma agrária, da integração ao mercado da agricultura familiar e do

apoio ao associativismo. Na área industrial, destacaram-se a diretriz de desconcentração geográfica da produção, o apoio às micro e pequenas empresas e a necessidade de ganhos de qualidade e competitividade. O comércio internacional, também mencionado no PPA anterior, passou a ocupar lugar cada vez mais relevante. Na esfera científico-tecnológica, o esforço se voltava para a inserção das atividades no processo de desenvolvimento mediante sua difusão e introdução nas cadeias produtivas e, principalmente, pelo aumento do dispêndio nacional, com maior participação privada. No campo ambiental, o governo anunciava novos modelos de gestão participativa e de ordenamento territorial, integrando os resultados da Conferência Rio-92. Em todas essas áreas, o PPA anunciava projetos de lei a serem tramitados. A primeira administração Cardoso foi marcada por reformas de Estado (administração, previdência e outras), assim como no ambiente regulatório de setores estratégicos da economia, infraestrutura e comunicações.

O desenvolvimento social, mais uma vez, ocupou lugar central, com o foco na redução das desigualdades em educação (a Lei de Diretrizes e Bases foi aprovada em 1996), saúde, saneamento, habitação, temas urbanos e trabalho, entre outros. Coerente com a lógica do Plano, o governo planejou descentralização de ações e maior participação da sociedade nas iniciativas.

A SAE-PR elaborou, em 1998, sob comando do Embaixador Ronaldo Sardenberg, o documento “Brasil 2020”, com cenários exploratórios que serviam como marcos de referência para a elaboração de um cenário desejado pelo País, no âmbito de um projeto nacional.

Foram elaborados três cenários mundiais: (i) Globalização, na qual os Estados Unidos seguiriam sendo a potência hegemônica; (ii) Integração seletiva, com uma ordem poliárquica marcada por certo retraimento dos Estados Unidos e um sistema internacional protagonizado por grandes blocos regionais; e (iii) Fragmentação, com recrudescimento do protecionismo e de rivalidades, gerando maior exclusão da periferia.

Para o plano interno, também foram elaborados três cenários para 2020: (i) “Abatiapé”, mais otimista do ponto de vista econômico, embora ainda persistam adversidades estruturais; o Brasil seria a sétima potência econômica, sólida e modernizada, com alta tecnologia e competitividade, um PIB de 3,3 trilhões de dólares (a preços de 1997), PIB *per capita* de 17 mil dólares, pobreza de 7% e desemprego de 6,5%, inflação baixa e elevado investimento; (ii) “Baboré”, com maior redução dos desequilíbrios sociais mas com desempenho econômico menos brilhante (embora com mercado interno dinâmico), defasagem tecnológica, PIB de 2,3 trilhões de dólares (1997), PIB *per capita* de 11,8 mil dólares, pobreza de 4%, desemprego de 5% e baixa integração no mercado mundial; e (iii) “Caaetê”, mais pessimista, com economia estagnada, instabilidade e desorganização político-institucional.

Tendo em mente as projeções feitas (em 1998) para o ano de 2020, cabe constatar que o Brasil de hoje já alcançou ou se aproximou bastante dos níveis otimistas no campo social (redução da pobreza e do desemprego), e, no econômico, além de já deter a posição de sétima economia do mundo, se

aproxima do patamar de dois terços do PIB e do PIB *per capita* previstos no cenário otimista para o fim da década.

O PPA 2000-2003 “Avança Brasil” (gestões Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva) introduziu na administração pública federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, integrando os níveis de plano, orçamento e gestão. O Plano foi estruturado a partir de quatro objetivos centrais: consolidar a estabilidade econômica; promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e renda; eliminar a fome e combater a pobreza e a exclusão social e melhorar a distribuição de renda; e consolidar e aprofundar a democracia, com a promoção dos direitos humanos. O documento busca avançar a reorganização do setor público e as reformas estruturais; aprofundar a reestruturação do setor produtivo, com as privatizações e a redução do “custo Brasil”; reconstruir o sistema de crédito, orientando as instituições financeiras federais para áreas produtivas e programas sociais, e os bancos privados para o comércio; fortalecer a abertura comercial e a integração no Mercosul. O crescimento médio na vigência do PPA 2000-2003 foi de 2,3%, um pouco melhor do que no PPA anterior, mas ainda abaixo da média dos programas de planejamento.

O primeiro objetivo estratégico enunciado é a consolidação da estabilidade econômica após o sucesso do controle inflacionário, com o Plano Real, para construir um novo modelo de desenvolvimento com base na redefinição do papel do Estado e do setor privado, nas reformas econômicas, especialmente na área de infraestrutura (redução da presença produtiva do Estado, que passou a atuar por meio de agências reguladoras), e da inserção internacional da economia.

O segundo objetivo é o de promover o crescimento econômico sustentado com a geração de emprego e renda mediante a expansão das taxas de investimento em infraestrutura (com privatizações e concessões), dos investimentos estrangeiros e da expansão do comércio internacional.

O Plano avançou na visão estratégica de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, já presentes no PPA anterior, a fim de repensar a geografia econômica do País. Nesse sentido, foram estabelecidos 12 eixos como novo modelo de regionalização do País, superando as tradicionais divisões macrorregionais e destacando o potencial de interação entre as dimensões produtiva, ambiental, social, financeira e de acesso a mercados internos e externos (a começar pela América do Sul), com ações articuladas com governos estaduais e municipais.

A expansão da oferta de empregos em áreas intensivas de mão de obra é reforçada. A expansão dos investimentos públicos e privados em ciência, tecnologia e inovação é sublinhada como essencial para o êxito do desenvolvimento, da competitividade, da geração de empregos e do aumento das exportações, além de articular-se com outros temas sociais e ambientais.

O Plano incorpora a dimensão ambiental em programas e projetos econômicos, em consonância com a Agenda 21, para além da preservação dos recursos naturais. Elevar a escolaridade média do

trabalhador brasileiro e ampliar o acesso a todos os níveis de ensino volta a figurar como prioridade. A visão da agricultura, tanto para o mercado doméstico quanto para a exportação, combina a formação de cadeias produtivas agroindustriais e o apoio à agricultura familiar e aos assentamentos, sempre com busca de maior produtividade e competitividade, inclusive por meio de aprimoramento da infraestrutura.

O terceiro objetivo do Plano é o de eliminar a fome e erradicar a desnutrição, combater a pobreza e a exclusão social e melhorar a distribuição de renda. O quarto objetivo é o de consolidar e aprofundar a democracia, com a promoção dos direitos humanos. Coerente com o redirecionamento da atuação do poder público para investimentos sociais (com vistas à universalização do seu alcance e à melhoria de sua qualidade), em detrimento da intervenção na economia, os programas sociais tiveram importância renovada, com ênfase no aumento do impacto distributivo dos gastos públicos, incluindo programas de transferência de renda. Aparece, com maior vigor, a preocupação com os direitos humanos e o combate à discriminação como fatores de aprofundamento da democracia. O Plano apresenta uma carteira de projetos nas áreas social e de infraestrutura. O documento propugna pela modernização do Estado, incluindo reforma política e do Judiciário, e prevê a implementação de políticas de segurança pública, cidadania, além de promover agendas específicas para a população negra e indígena e para as mulheres.

No início do presente século, uma vez assegurada a estabilidade econômica, no período Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula da Silva retoma a possibilidade de planejamento de médio e longo prazo. É nesse contexto que, em 2004, o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE, atual SAE-PR) elabora o documento “Brasil Três Tempos” (2007, 2015 e 2022), sob o comando de Luiz Gushiken. A finalidade é definir os objetivos estratégicos de longo prazo que pudessem levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado. Após ampla consulta com setores do governo e da sociedade, propõe-se um cenário positivo para o Brasil no médio prazo: uma sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participante dos processos decisórios mundiais. Busca-se um verdadeiro projeto nacional, com metas e objetivos intermediários a serem implementados progressivamente, a partir da construção de cenários que identificariam trajetórias.

Com base em metodologia moderna de identificação de tendências e fatores históricos, análises de conjuntura, fatos “portadores de futuro”, atores dinâmicos, variáveis, cenarização prospectiva e construção de “curvas de futuro”, o documento aponta soluções estratégicas com base nas seguintes dimensões:

- institucional – democracia, cidadania, direitos humanos, gestão participativa nas políticas públicas, transparência, equilíbrio federativo e melhoria da gestão pública, com institucionalização da gestão estratégica;

- econômica – crescimento sustentável com estabilidade macroeconômica, geração de emprego e renda, ampliação do mercado de trabalho, melhoria da infraestrutura, ampliação da produtividade, conquista de mercados internacionais, redução da vulnerabilidade externa;
- sociocultural – diminuição das desigualdades, fortalecimento da identidade brasileira, por meio da valorização da cultura nacional; respeito à diversidade, melhoria da saúde;
- territorial – diminuição das disparidades regionais e desenvolvimento harmônico nacional, integração com América do Sul, soberania nacional e defesa do território;
- conhecimento – educação de qualidade, acesso à informação, ampliação da capacidade de geração de conhecimento científico, tecnológico e de inovação e interação entre saberes popular e científico;
- ambiental – preservação, proteção, uso sustentável dos recursos da biodiversidade, das fontes de energia dos recursos hídricos e dos solos; qualidade ambiental urbana;
- global – soberania, inserção internacional, multilateralismo, participação ativa nos processos decisórios mundiais.

O exercício faz a distinção conceitual entre pensamento, planejamento e gestão estratégicos, que se interconectam e se aplicam, respectivamente, ao longo prazo (prospecção de cenários, soluções estratégicas), médio prazo (implementação das soluções) e curto prazo (gestão do presente, otimizando o orçamento). As soluções estratégicas compreendem as melhores linhas de ação para a conquista dos objetivos identificados na análise prospectiva. São escolhidos cenários alvos de um pacto nacional para a construção de futuro e formuladas estratégias, com propostas de políticas públicas, ações e meios, incluindo marcos temporais e monitoramento por meio de indicadores. Foi estabelecido um Conselho de Ministros para coordenar o projeto, cuja condução foi atribuída ao NAE. A Casa Civil conduziria a pactuação com os Poderes da República, e a Secretaria Geral da Presidência, a pactuação junto à sociedade brasileira. Buscava-se, assim, institucionalizar um processo permanente de gestão de objetivos estratégicos de longo prazo. Em outras palavras, instaurava-se um processo, muito além de um projeto no sentido tradicional, considerado conceito estático.

No que tange aos temas estratégicos, o exercício fez levantamentos por meio de métodos como “consulta Delphi” (aproximação de posições), pesquisa aberta na internet e pesquisa segmentada (plataforma Lattes), com os seguintes resultados: a educação foi eleita o tema mais importante nos três métodos; em segundo lugar, as desigualdades sociais; em terceiro, a violência e a criminalidade; quarto, a carga tributária; quinto, saúde; e sexto, ciência, tecnologia e inovação, emprego, normalidade constitucional e recursos de água doce.

O PPA 2004-2007, “Plano Brasil de Todos” (gestão Lula da Silva), está estruturado em torno de 3 megaobjetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. O crescimento médio da economia nacional (4,7%) na vigência desse

Plano foi o maior desde a redemocratização e a estabilidade econômica (e desde o início da elaboração e implementação dos PPAs), o que permitiu o aprofundamento da agenda social.

Durante esse período, pela primeira vez na História, o Brasil se tornou um país majoritariamente de classe média.

A elaboração do documento foi feita a partir de um amplo debate com a sociedade civil em busca de um novo padrão de relacionamento entre esta e o Estado, marcado pela transparência, solidariedade e corresponsabilidade.

As bases da estratégia de desenvolvimento de longo prazo são a inclusão social e a desconcentração de renda, com crescimento do produto e do emprego; o crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa e pela elevação dos investimentos e da produtividade; a redução da vulnerabilidade externa; e a valorização da identidade e diversidade culturais, com o fortalecimento da cidadania e da democracia. Mantém-se a visão do Estado como indutor e promotor do desenvolvimento, assim como os fundamentos da estabilidade macroeconômica (contas externas sólidas, consistência fiscal e controle da inflação). O Plano pretende aprofundar o crescimento com base na expansão do mercado de consumo de massa, por meio do aumento do poder aquisitivo que se traduz em maior demanda por bens e serviços produzidos pelo segmento da estrutura moderna da economia. Há consciência de que o Brasil é um dos poucos países do mundo que dispõe de condições para crescer por essa estratégia, em virtude das dimensões de seu mercado consumidor, que poderia gerar ganhos de produtividade e competitividade. Pretende-se iniciar um círculo virtuoso de consumo e investimento originado no aumento do poder aquisitivo das famílias, por meio da elevação dos salários reais, das transferências de renda e de outras modalidades de política social.

Visando integrar política social e política econômica, o megaobjetivo I – inclusão social e redução das desigualdades sociais – parte da percepção de que as desigualdades se manifestam de modo severo nas dimensões raciais, de gênero, regionais e nas relações entre campo e cidade. Trata-se, essencialmente, de ampliar a cidadania, garantindo a universalização dos direitos sociais básicos e atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis. Merecem destaque a ampliação das transferências de renda para famílias e a política nacional de segurança alimentar e nutricional, ambas voltadas para os grupos sociais em situação de pobreza.

Quebrar o círculo vicioso da pobreza, permanentemente retroalimentado por condições precárias de alimentação, saúde e educação, constitui o desafio estratégico. Com vistas a dar maior racionalidade e organicidade à ação estatal, o governo unificou os programas existentes e destinou recursos orçamentários mais vultosos a fim de universalizar o atendimento aos grupos social e economicamente mais vulneráveis. As ações são diretas, contornando o clientelismo e melhorando o acesso aos serviços de educação, saúde, assistência social e alimentação, na medida em que o acesso aos benefícios se daria de forma transparente e mediante o cumprimento de condicionalidades.

O megaobjetivo II – crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável – parte da necessidade de superar os problemas de concentração de renda e riqueza, de desemprego, pobreza e exclusão, por meio de um modelo de consumo de massa com expansão do emprego e da renda. Merece destaque a política de ampliação do crédito, por meio do sistema financeiro público e privado, para viabilizar os investimentos em infraestrutura, a democratização e simplificação do microcrédito e do crédito cooperativo para pequenas e médias empresas, para o financiamento habitacional e o consumo de massa. Ampliar a oferta de postos de trabalho formal, no campo e nas cidades, em atividades e cadeias produtivas intensivas em mão de obra passou a ser cada vez mais prioritário. A reforma agrária, a agricultura familiar e os programas de melhoria na qualificação profissional têm papel especial nesse sentido.

No campo das desigualdades regionais, reconhecia-se que a relação entre as unidades da Federação com maior e menor PIB per capita era de cerca de 7 vezes; estimativas da mesma relação entre microrregiões alcançavam 40 vezes. Essa constatação conduzia à diretriz de redução das desigualdades por meio da integração geoeconômica das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, subregional e local, articuladas com as políticas urbanas) e da formação de capital físico e humano com vistas à organização do planejamento territorial por meio de arranjos produtivos e de cooperação intermunicipal, promovendo o desenvolvimento de áreas deprimidas e a valorização dos produtos regionais. Nesse plano, reconhece-se que cerca de 20% da biodiversidade do planeta está concentrada no território brasileiro, mas que a degradação ambiental decorre, em grande parte, da própria degradação social.

O megaobjetivo III – promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia – apresenta amplo programa de direitos humanos, valorização da diversidade étnica e cultural e segurança pública (combate à violência).

Em 2005, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) elaborou a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND). A AND assinala que o destino comum deve ser definido de forma participativa e democrática, para a construção coletiva de rumos, com base em valores e compromissos compartilhados com vistas à superação dos entraves estruturais e históricos do País.

Nesse contexto, a “visão de futuro ou o Brasil que queremos” foi assim definida: “Um País democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma Nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos.”

Foram identificados os seguintes “âmbitos problemáticos”: desigualdade social, concentração de renda e riqueza, pobreza e miséria, diminuição da mobilidade social; dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno; infraestrutura degradada, não-competitiva,



promotora de desigualdades; sistema de financiamento de investimento ineficaz, estrutura tributária irracional; insegurança, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória; e baixa capacidade operativa do Estado.

O recurso metodológico utilizado foi transformar tais âmbitos problemáticos em objetivos, que se desdobram em diretrizes (inverte-se a metodologia tradicional que parte de cenários desejados para depois identificar os obstáculos). Dessa forma, vislumbrou-se uma sociedade mais igualitária, com renda e riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social; economia apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com dinamismo e inovação; infraestrutura eficiente, competitiva e integradora; sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, estrutura tributária simplificada e racional; segurança pública e paz social, sistema judiciário transparente, ágil e democrático; Estado que regule e fiscalize a contento; pacto federativo; e manejo sustentável de recursos.

Em 2006, o CDES elaborou Enunciados estratégicos para o desenvolvimento. O pressuposto fundamental do documento, que enuncia 24 pontos consensuais, é o de que as condições para planejar estrategicamente o desenvolvimento do país no longo prazo já estavam estabelecidas: inflação sob controle, superávits nas transações correntes e equilíbrio das contas públicas. Nesse contexto, o foco nas prioridades econômicas – ajustamento macroeconômico e diminuição da vulnerabilidade externa – poderia deslocar-se para os processos de distribuição das riquezas como imperativo para o crescimento sustentado do País. Em síntese, os enunciados são:

- reforma política – regulamentar formas de manifestação da soberania popular (plebiscito, referendo e iniciativa popular), reorganizar o sistema partidário e aperfeiçoar formas de representação popular;
- política econômica – crescimento do PIB real em torno de 6% até 2022, resultando na duplicação do PIB per capita, com instrumentos fiscais e monetários ajustados para permitir baixa inflação e alto crescimento;
- política social - redução das desigualdades como critério para presidir toda decisão dos poderes públicos; coeficiente de Gini reduzido para 0,4 em 2022; dobrar a parcela da renda nacional apropriada pelos 20% mais pobres; aumento do emprego; aprimoramento e inclusão na educação e saúde; transferências de renda e redução das desigualdades regionais; mensuração pela renda média domiciliar; valorização do salário mínimo;
- reforma fiscal; política tributária que respeite princípios de neutralidade e justiça social;
- crescimento do PIB acompanhado de instrumentos de política industrial, com atenção especial à ciência, tecnologia e inovação, de forma a elevar o patamar competitivo da indústria, além de desenvolvimento regional e redistribuição de renda; protagonismo no comércio exterior nos segmentos de maior densidade tecnológica, com internacionalização de empresas brasileiras, inclusive nos setores de nano e biotecnologia, além de biocombustíveis; aumentar o gasto em CT&I para 3% do PIB; ampliar para 60% a participação do setor privado em

CT&I; modernização da infraestrutura em CT&I, que também deve voltar-se para outras áreas, especialmente a saúde;

- desenvolvimento focado na expansão dos mercados interno e externo;
- atingir taxa de formação bruta do capital de pelo menos 25% do PIB ao ano, com participação especial do Banco do Brasil; expandir o crédito para pelo menos 50% do PIB; ampliar o crédito para o consumidor e expandir as medidas de inclusão bancária;
- financiamento de projetos industriais e de infraestrutura e aumento da participação das regiões Norte e Nordeste no total das aplicações do BNDES; diversificar a matriz de transportes, priorizando ferrovias, hidrovias e transporte marítimo; diversificar e ampliar a matriz energética com vistas a novas fontes renováveis, limpas e econômicas, com destaque para os biocombustíveis e a hidroeletricidade;
- implantar programa de mobilidade urbana para cidades sustentáveis, garantindo investimentos em transporte público coletivo, acessibilidade e circulação não-motorizada;
- atenção particular a temas de infraestrutura econômica e social, micro e pequenas empresas, reforma agrária, segurança, sistema judiciário, saneamento, habitação e desenvolvimento urbano e governança estratégica.

Os Enunciados estratégicos para o desenvolvimento sublinham a necessidade de consolidar um sistema de governança estratégica no qual os três Poderes, as diferentes esferas de governo e a sociedade interajam e se organizem em torno das prioridades nacionais estabelecidas. Tal sistema deve fortalecer a capacidade do Estado de planejamento estratégico de longo prazo.

O PPA 2008-2011 “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (gestões Lula da Silva e Dilma Rousseff) foi elaborado, tal como o anterior, com a participação de vários segmentos da sociedade, em formato de conferências nacionais, tendo incorporado a Agenda Nacional de Desenvolvimento. O documento apresenta três agendas prioritárias: social, educativa e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A agenda social retoma o conjunto de iniciativas do PPA anterior com ênfase nas transferências condicionadas de renda associadas a ações complementares, o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública, sempre priorizando a parcela mais vulnerável da sociedade. As políticas de valorização do salário mínimo, o crescimento do emprego formal, o aumento da escolaridade e as transferências de renda, por meio, especialmente, do Programa Bolsa Família, resultaram na evolução dos indicadores da PNAD – sobretudo a redução da pobreza e da desigualdade.

O Plano de Desenvolvimento da Educação anuncia o crescimento dos investimentos nessa área, complementados pelo ProUni, a expansão das universidades federais e do ensino profissionalizante e a melhoria dos equipamentos escolares.

O PAC I, lançado em 2007, constitui um conjunto de investimentos públicos de 500 bilhões de reais (20% do PIB) em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulo ao crédito e ao financiamento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo, com o objetivo de melhoria do ambiente de investimento, especialmente privado, e correção dos gargalos infraestruturais de logística, energia e urbanização. Impulsionada pelo PAC, a participação dos investimentos em relação ao PIB cresceu de 15,3% em 2003 para 18,4% em 2010.

O crescimento médio na vigência do PPA 2008-2011 foi de 3,7%, tendo o consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo superado as taxas de crescimento do PIB. O contexto macroeconômico é positivo, com redução da inflação, crescimento das reservas cambiais e saldos positivos no balanço de pagamentos. Nesse período, o Brasil deixou de ser devedor e se tornou, pela primeira vez, credor do Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo era assegurar o círculo virtuoso de crescimento, elevar a produtividade e a competitividade da economia e assegurar que os ganhos fossem distribuídos de forma equânime, com vistas a ampliar o mercado interno. Pretende-se elevar a taxa de investimento da economia e manter a taxa de crescimento do consumo das famílias em compasso com a do produto.

Em 2010, a SAE-PR elaborou o mais abrangente estudo prospectivo do País: Brasil 2022, quando se comemorará o bicentenário de independência do País. O documento, produzido na gestão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, apresenta, para 35 setores, um diagnóstico estratégico, os principais avanços recentes, metas quantitativas e qualitativas e um conjunto de ações. Após descrever a conjuntura mundial e sul-americana, aponta o seguinte cenário para o futuro do Brasil: um Estado mais soberano e democrático, uma sociedade mais justa e progressista, em acelerado desenvolvimento sustentável; que participa em condições de igualdade dos mecanismos de governança mundial e regional; cuja economia não estará vulnerável à especulação financeira internacional; com redução significativa das diferenças de renda entre classes e regiões; fome, miséria e pobreza extrema terão desaparecido; pleno acesso à propriedade da terra; redução da violência; igual acesso aos bens públicos de saúde, educação, transporte, habitação, justiça, cultura, saneamento; o crescimento sustentável reduzirá a distância que separa o País do mundo desenvolvido; integração física, com inclusão de amplos contingentes à economia moderna de produção e consumo, com forte mercado interno; crescimento da capacidade tecnológica de produção de bens e serviços sofisticados; diversificação da matriz de transportes e energia; e crescente eficiência ambiental.

Para alcançar esse cenário positivo, as principais metas seriam as seguintes:

- Economia: crescer 7% ao ano; aumentar a taxa de investimento para 25% do PIB; reduzir a inflação e o spread bancário; reduzir a dívida pública para 25% do PIB; duplicar a produção e a exportação agropecuária; aumentar a produtividade agropecuária em 50%; triplicar os investimentos em pesquisa agropecuária; ampliar a área de “florestas econômicas” em 50%; reduzir à metade a concentração fundiária; dobrar a produção de alimentos e a renda

da agricultura familiar; concluir o zoneamento econômico-ecológico; quintuplicar as exportações; setuplicar as exportações de produtos de alta e média tecnologia; elevar o dispêndio privado em P&D para 1% do PIB; elevar o dispêndio total em P&D para 2,5% do PIB; alcançar 5% da produção científica mundial; decuplicar o número de patentes; independência na produção de combustível nuclear; dominar tecnologias de fabricação de satélites e veículos lançadores; elevar a escolaridade média do trabalhador para 12 anos.

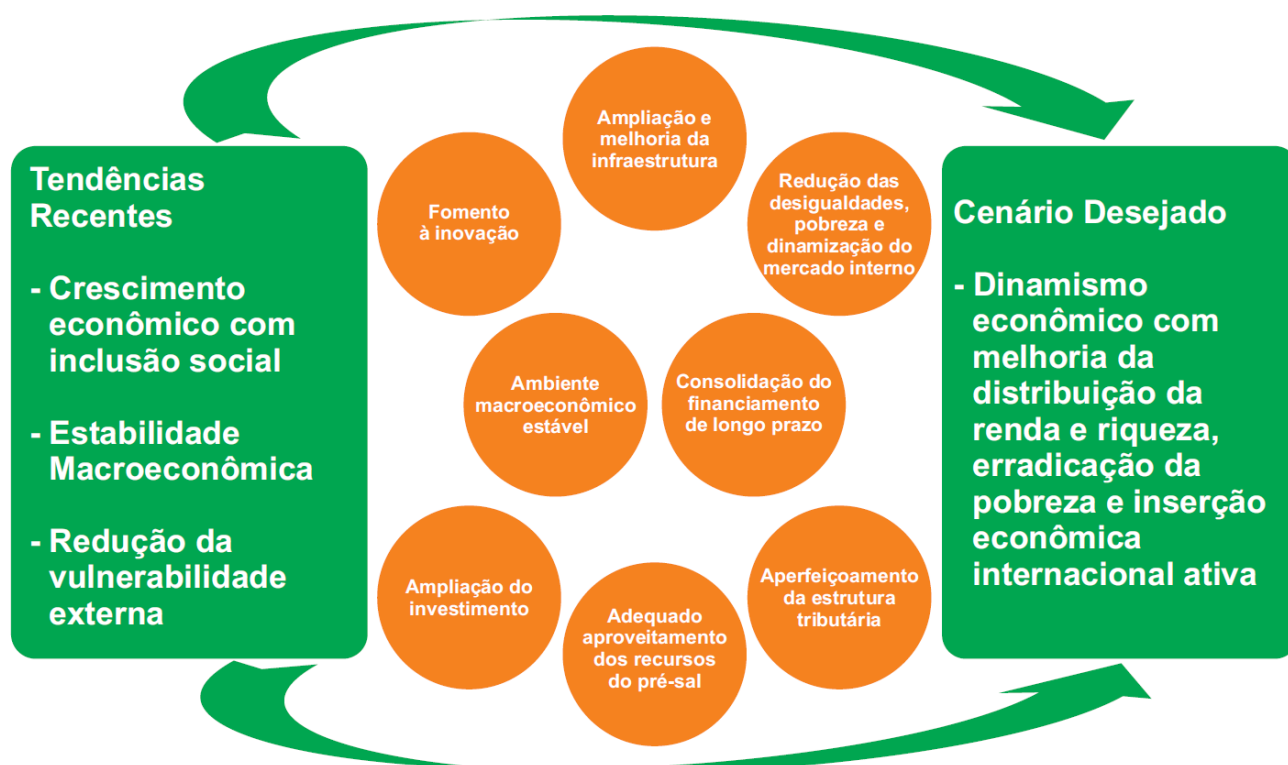
- Sociedade: erradicar a extrema pobreza; acelerar a redução da desigualdade na distribuição de renda; erradicar o trabalho infantil; garantir a segurança alimentar e o acesso à água a todos os brasileiros; erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar de 4 a 17 anos; atingir metas de qualidade na educação; atingir a marca de 10 milhões de universitários; universalizar o acesso aos bens culturais; incluir o Brasil entre as dez maiores potências olímpicas; assegurar a formação profissional; promover a inclusão digital e tecnológica; reduzir à metade a mortalidade infantil e materna; universalizar o programa de saúde da família; dobrar o gasto público em saúde; garantir a proteção de crianças, adolescentes, mulheres e idosos contra toda forma de violência; erradicar o trabalho escravo; atingir a igualdade salarial entre homens, mulheres, negros e brancos.
- Infraestrutura: alcançar 50% de participação de fontes renováveis na matriz energética; elevar para 60% o nível de utilização do potencial hidráulico; dobrar o consumo per capita de energia; instalar 4 novas usinas nucleares; dobrar a capacidade de transporte de carga; dobrar a participação do transporte aquaviário; aumentar em 50% a participação das ferrovias; reduzir em 40% o consumo de combustível fóssil; ampliar a capacidade portuária e a navegação de cabotagem; zerar o déficit habitacional; implantar corredores de transporte; duplicar a extensão da rede de metrô; assegurar 100% de acesso ao saneamento; assegurar acesso integral à banda larga; ter em órbita dois satélites geoestacionários nacionais; zerar o desmatamento ilegal; reduzir em 50% a emissão de gases de efeito estufa; aumentar para 8% a participação da Região Norte e para 18% a do Nordeste no PIB.
- Estado: reduzir pela metade o número de homicídios e mortes no trânsito; fortalecer a eficiência do aparelho estatal em todas as áreas; garantir o monitoramento integral das fronteiras; lançar o submarino a propulsão nuclear e o veículo lançador de satélites; reduzir pela metade a oferta e o consumo de drogas ilícitas; reformar o sistema partidário e eleitoral; implantar mecanismos responsáveis pela participação social.

O PPA 2012-2015, “Plano Mais Brasil” (gestão Dilma Rousseff), prossegue no modelo de desenvolvimento que busca conciliar crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade e da pobreza. Um projeto de desenvolvimento inclusivo, mediante políticas de transferência de renda e aumentos reais do salário mínimo, ampliação do emprego e da renda familiar com vistas à ampliação do mercado de consumo de massa. No contexto de um cenário internacional adverso de restrições ao comércio e acirramento da concorrência, o mercado interno cresce em importância como motor do dinamismo econômico, em particular por fortalecer

as cadeias produtivas e fomentar a inovação tecnológica. A possibilidade de exploração das reservas do Pré-Sal possibilita significativa expansão dos investimentos e redução da vulnerabilidade externa, além de fomento à integração de cadeias produtivas e direcionamento de recursos vultosos para educação, ciência e tecnologia, saúde, meio ambiente e combate à pobreza. Por outro lado, o Pré-Sal não impede que o País amplie a utilização de fontes de energia limpa e renovável.

O Quadro 3 mostra as tendências e o cenário desejado pelo PPA:

**Quadro 3: Cenário de referência para o PPA 2012-2015**



Fonte: PPA 2012-2015

O crescimento médio nos dois primeiros anos da vigência do PPA 2012-2015 foi de 1,6%. O setor de serviços, principal componente do PIB, foi particularmente beneficiado com a expansão do mercado doméstico. O crescimento da renda dos mais pobres foi superior à dos mais ricos, conforme demonstrado na redução contínua do índice de Gini (desde 2001).

Diante do diagnóstico de pobreza extrema, o Plano Brasil Sem Miséria foi lançado com o objetivo de erradicá-la, com base nos eixos de garantia de renda, ampliação do acesso a serviços públicos, a universalização dos direitos sociais e inclusão produtiva da população extremamente pobre.

No campo das desigualdades regionais, a participação do Sudeste no PIB nacional tende a continuar decrescendo em benefício, sobretudo, do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte, que registram maiores taxas anuais de crescimento econômico, sobretudo nos setores industrial e agropecuário. O Quadro 4 mostra a participação do PIB e da população entre as grandes regiões no período 2000-2008:

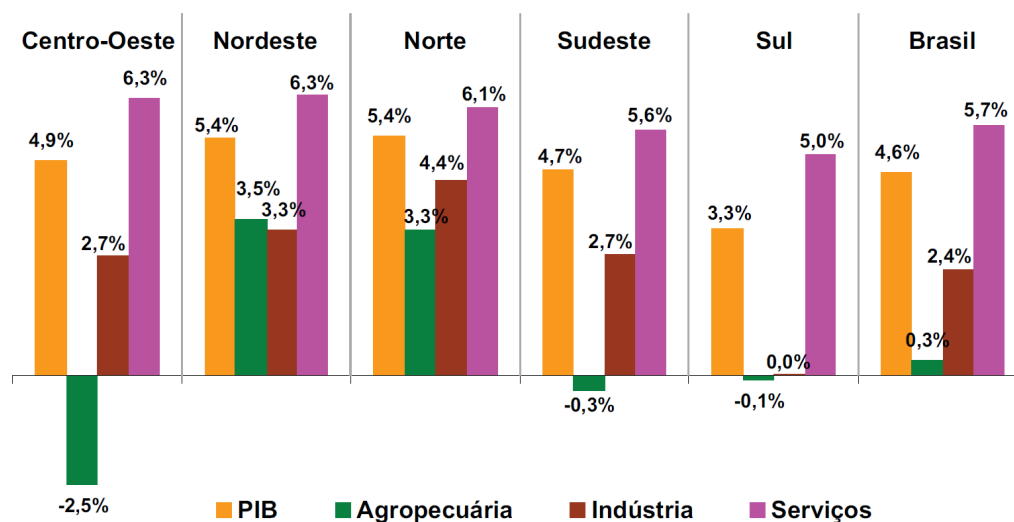
**Quadro 4: Participação do PIB e da população entre as grandes regiões (2000-2008)**

Regiões	Participação %					
	População 2000 (a)	População 2008 (b)	Diferença (b - a)	PIB 2000 (c)	PIB 2008 (d)	Diferença (d-c)
Nordeste	28,1	28,2	0,1	12,4	13,1	0,7
Norte	7,6	8,1	0,5	4,4	5,1	0,7
Sudeste	42,6	42,0	-0,6	58,3	56,0	-2,3
Sul	14,8	14,5	-0,3	16,5	16,6	0,1
Centro-Oeste	6,9	7,3	0,4	8,4	9,2	0,8
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	

Fonte: PPA 2012-2015 / IBGE

No Quadro seguinte, publicado no mesmo documento, comparam-se as taxas de crescimento médio anual do valor agregado bruto nacional e do valor agregado das atividades econômicas, por região, entre 2004 e 2008:

**Quadro 5: Taxa de crescimento médio anual das grandes regiões por atividade (2004-2008)**



Fonte: PPA 2012-2015 / IBGE

Os dados do PPA sublinham a continuidade do fluxo populacional para o interior do país (Norte e Noroeste) e a necessidade de adensamento da rede de cidades nas regiões menos desenvolvidas. O Sudeste concentra a maior parcela da riqueza do País (56% do PIB e 42% da população em 2008), mas perde participação para Nordeste, Norte e Centro Oeste. Já o Sul registra aumento do PIB e queda da população. Norte, Nordeste e Centro Oeste ostentam maiores taxas de crescimento, acima da média nacional. Vale destacar a importância do crescimento da indústria e da agropecuária no Norte e Nordeste. Em suma, começam a lograr-se, lentamente, os objetivos de descentralização geográfica previstos nos programas estratégicos de várias décadas.

No campo científico-tecnológico, destacou-se a criação de um sistema nacional de inovação com capacidade de articular empresas, universidades e agentes financiadores com vistas a ampliar os investimentos em PD&I de maneira orientada para as especificidades da realidade brasileira. Os gastos em PD&I ampliaram-se de 0,9% em 2004 para 1,2 em 2009, com maior contribuição quase equivalente entre dispêndio público (0,6% do PIB) e privado (0,59 do PIB). Há um descolamento entre os indicadores nacionais de produção científica (artigos) e tecnológica (patentes depositadas). A estrutura produtiva ainda é marcada por uma participação relativamente reduzida de setores de alta e média-alta tecnologias, um obstáculo à expansão dos gastos empresariais no setor. Há aversão ao risco do setor empresarial no Brasil, além de reduzida orientação para o mercado interno e participação de multinacionais em segmentos intensivos em PD&I, com centros de pesquisa fora do Brasil.

Anuncia-se um cenário de continuidade à ampliação dos gastos em educação na década, no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE), estimando-se que tais investimentos alcancem um patamar de 7% do PIB em 2020. Em 2007, a média de anos de estudo era de 7,5. Quanto à qualidade da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), iniciado em 2005, registrou aumento de 0,8 desde então, alcançando 4,6 em 2009. O PPA sublinha, ainda, o desafio de expandir a educação profissional por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

## **Conclusão**

Uma leitura dos diversos programas e projetos de pensamento e planejamento estratégico no Brasil, ao longo de sete décadas, demonstra que, sim, há tradição nessa matéria e há uma visão consensual mínima de futuro para o Brasil. Há convergências temáticas e de prioridades, em que pese a diversidade de governos, ideologias, segmentos políticos, classes sociais e interesses setoriais, e a despeito das instabilidades políticas e econômico-financeiras. Há uma visão comum de futuro partilhada, apesar das diferenças de ênfase e de método.

Os denominadores comuns de décadas de planos estratégicos são a superação dos pontos de estrangulamento de infraestrutura física e energética e, desde o início deste século, a inclusão social e o mercado interno. Até a década de 1970, a ênfase recaía nos aspectos “duros”, materiais, físicos

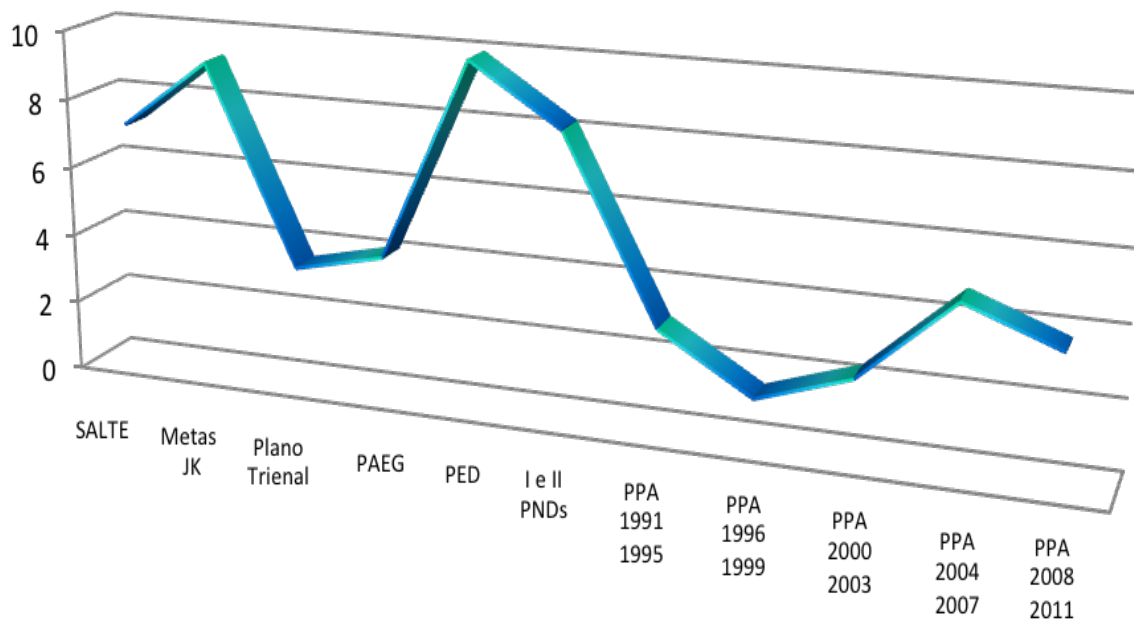
(infraestrutura, capacidade instalada); já desde a redemocratização dos anos 1980 e sobretudo na última década, a atenção tem-se voltado igualmente para os aspectos “soft” das transformações estruturais, seus impactos sociais, com valores de inclusão e equidade distributiva, que denotam que o cidadão e a democracia são os verdadeiros fins.

A evolução histórica dos programas revela o fortalecimento das iniciativas estratégicas nas décadas de 1950 a 1970, impulsionadas pelo nacional-desenvolvimentismo estruturalista e pela ideologia do “Brasil potência” do período autoritário-militar, ambas defensoras de forte intervenção estatal; a estagnação na década de 1980 e início dos anos 1990, por força da severa instabilidade econômica e da ideologia liberal ortodoxa monetarista; a tentativa de formalização e continuidade, no âmbito dos PPAs, desde os anos 1990; e a necessidade de conjugar crescimento econômico com sustentabilidade ambiental, inclusão social e redução das desigualdades regionais.

Por que se tem a impressão de descontinuidade, improvisação, descoordenação setorial e de falta de planejamento? Como integrar e articular, de forma sistemática, pensamento, planejamento e gestão estratégicas?

O primeiro passo para uma tentativa de resposta é indagar se há relação entre crescimento do PIB e planejamento estratégico. O Quadro 6 compara os índices de crescimento econômico (%) que correspondem ao período de vigência de cada plano:



**Quadro 6: Crescimento econômico (%) nos períodos de cada plano estratégico**

Fonte: produção do autor

O gráfico demonstra que não há, necessariamente, relação causal direta entre projetos estratégicos e desempenho econômico. Há variáveis de peso que impedem o sucesso, em termos de crescimento do PIB, dos exercícios de planejamento: vulnerabilidades externas – crises financeiras internacionais, endividamento externo, adversidades no comércio internacional etc. – e internas – estagnação econômica, inflação, gargalos infraestruturais, deterioração do quadro político etc.

Por outro lado, é possível identificar três elementos comuns presentes nos “picos” de crescimento econômico em resposta a projetos estratégicos – o Plano de Metas JK, o PED, os I e II PNDs e o PPA 2004-2007. Tais elementos comuns são (i) a visão estratégica de longo prazo, (ii) o compromisso político da alta esfera de governo e (iii) a sólida institucionalidade. Talvez seja essa a lição a ser tirada para que projetos estratégicos sejam viáveis e efetivos: é necessário que essas três dimensões estejam simultaneamente presentes.

Nessa perspectiva, é necessário articular três eixos de sustentação entre pensamento, planejamento e gestão estratégicas, que correspondem às dimensões de Nação, Governo e Estado:

1. Visão estratégica de longo prazo (dimensão de Nação) – metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas, com base em valores e aspirações nacionais, que refletem desejo consensual da sociedade, tendo em conta cenários prospectivos desejados;

2. Compromisso político permanente (dimensão de Governo) – engajamento efetivo, de preferência formalizado, da classe política dirigente e das elites econômicas, intelectuais e burocráticas, superando as descontinuidades de governos, grupos de interesse e ideologias;
3. Institucionalidade sólida (dimensão de Estado) – configurando um verdadeiro projeto de Estado implementado por canais de planejamento e gestão em todos os níveis de governo, com eficiência garantida por meio de métodos e técnicas modernas, com orçamento assegurado e previsível no médio e longo prazos, até a maturação ou realização das metas específicas.

A falta de qualquer um desses três eixos torna o projeto estratégico incompleto e inviável no longo prazo, trazendo à tona os seguintes problemas conhecidos: improvisação, dificuldades na tomada de decisão, descontinuidade de gestão, descoordenação setorial e de orçamento. Sem a articulação entre os eixos, os projetos e programas estratégicos tornam-se documentos apenas formais, referências bibliográficas sem eficácia no plano concreto de transformação estrutural da socioeconomia, exercícios quase técnico-acadêmicos ou de cumprimento burocrático e orçamentário de determinação constitucional e legal; ainda que bem elaborados, bem diagnosticados e com visão de conjunto e definição de prioridades, estão distanciados dos altos dirigentes, não engendram compromissos políticos e sociais, não geram planos ações contínuas, não suscitam monitoramento.

É necessário, portanto, com base nesses três eixos, rearticular as práticas de pensamento estratégico de longo prazo, planejamento de médio e gestão de curto prazo, fortalecendo uma cultura de planejamento no Estado e na sociedade e, em última instância, instaurando um sistema efetivo e permanente de governança estratégica.

Na discussão com a sociedade civil dos cenários exploratórios do “Brasil 2020”, a SAE-PR sintetizou um cenário desejado para o fim desta década, chamado “Diadorim”: uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida e elevado nível educacional; com uma economia sólida e dinâmica, ocupando posição de destaque na economia mundial; cidadania forte, sociedade organizada e participativa, alicerçada em elevada consciência política; sistema político estável e desenvolvido, com democracia profundamente enraizada; Estado regulador que promove o desenvolvimento socioeconômico, protege o meio ambiente e garante os direitos humanos; identidade nacional de síntese de múltiplas civilizações, com valorização das diversidades; ecossistemas conservados, com recursos naturais e biodiversidade aproveitada de forma sustentável; e redução dos desníveis regionais e sociais. É possível chegar a esse cenário. Como dito no “Brasil Três Tempos”, o futuro não é um “destino manifesto”, mas uma construção das ações e omissões do presente. Celso Furtado, citado no mesmo documento, sublinha que o desenvolvimento é um ato de vontade coletiva, do desejo do governo e de todas as forças sociais empenhadas em construir um “outro País”. O planejamento estratégico é instrumento fundamental para desenvolver e construir esse novo País.

## ANEXO

### Estrutura institucional

Esse longo histórico e acervo de iniciativas de pensamento e planejamento estratégico foi gerado no seio de uma sólida malha institucional, entre os quais vale mencionar: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDE - BNDES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento, a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), o Ministério do Planejamento em suas várias denominações (e Coordenação Geral, MINIPLAN, Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência - SEPLAN -, Orçamento e Gestão – MPOG), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Escola Superior de Guerra (ESG), o Ministério da Fazenda (também em outras denominações, como da Economia e Planejamento – MEFP), o Ministério da Indústria e Comércio, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência (SAE, tendo também sido chamada NAE), a Casa Civil, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

### Bibliografia consultada:

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social). **Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND**. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2010.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**: texto para discussão nº 726. Brasília: IPEA, mai. 2000.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**: texto para discussão nº 1584. Brasília: IPEA, mar. 2011.

MARCIAL, Elaine C. **Análise estratégica: estudos de futuro no contexto da inteligência competitiva**. v.2. Brasília: Thesaurus, 2011 (Coleção Inteligência Competitiva).

NAE (Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República). Projeto Brasil 3 Tempos. **Cadernos NAE**. Brasília: NAE, n.1, jul. 2004.

SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos). **Cenários exploratórios do Brasil 2020**: texto para discussão. Brasília: SAE, jul. 1998.

SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos). **Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios**. Brasília: Presidência da República, dez. 2010.

SARDENBERG, Ronaldo M. **Os rumos do Brasil até o ano 2020**. v.15. São Paulo: Centro de Integração Empresa-Escola, 1998 (Coleção CIEE).

**Planos Plurianuais:**

PPA 1991-1995

PPA 1996-1999 “Brasil em Ação”

PPA 2000-2003 “Avança Brasil”

PPA 2004-2007 “Plano Brasil de Todos”

PPA 2008-2011 “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”

PPA 2012-2015 “Plano Mais Brasil”