

Há um pensamento estratégico para o Brasil?

Alessandro Candéas

Diplomata de carreira, chefe de Gabinete do Secretário de Assuntos Estratégicos (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.

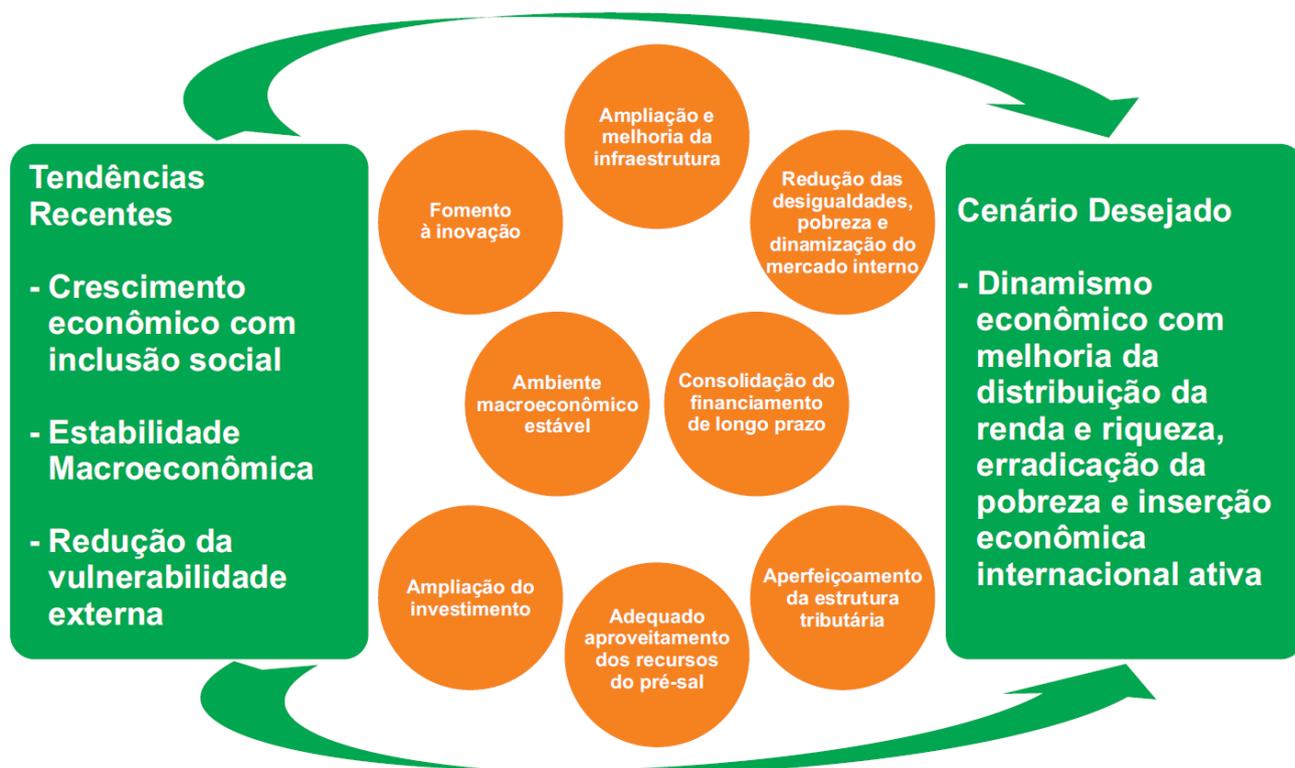
- Sociedade: erradicar a extrema pobreza; acelerar a redução da desigualdade na distribuição de renda; erradicar o trabalho infantil; garantir a segurança alimentar e o acesso à água a todos os brasileiros; erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar de 4 a 17 anos; atingir metas de 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:

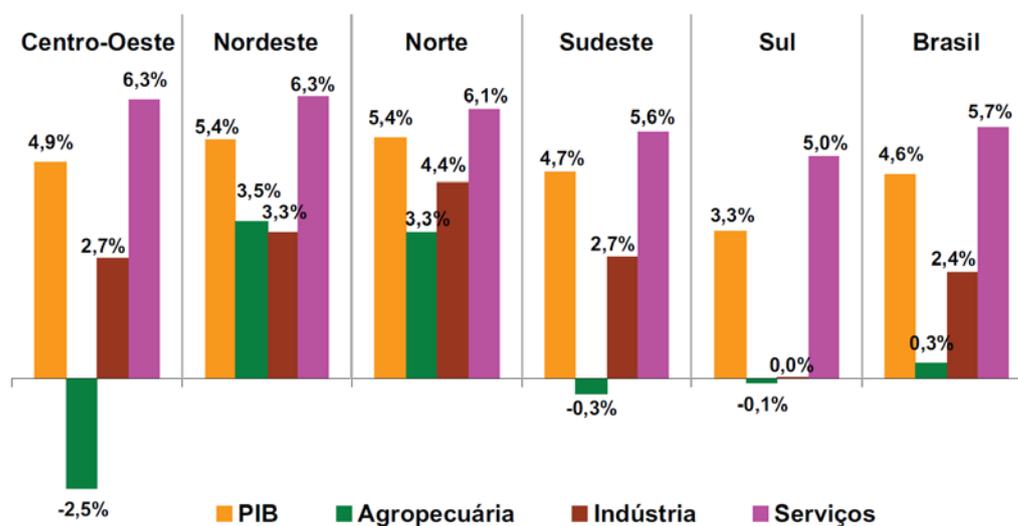
Quadro 4: Participação do PIB e da população entre as grandes regiões (2000-2008)

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
Brasil	100	100		100	100	

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.

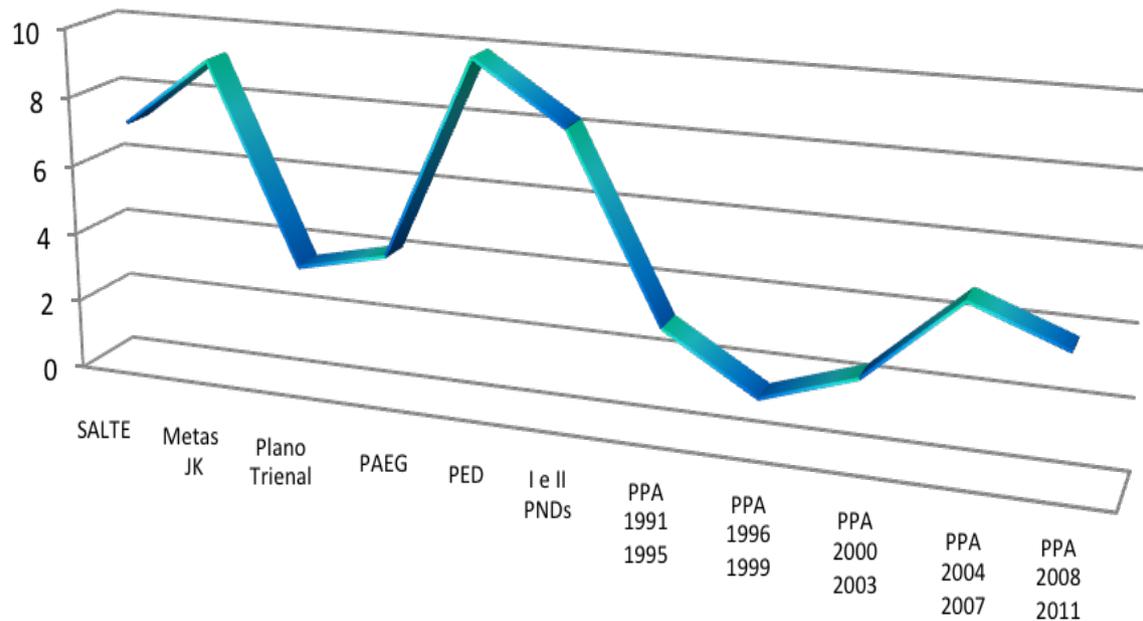
Os denominadores comuns de décadas de planos estratégicos são a superação dos pontos de estrangulamento de infraestrutura física e energética e, desde o início deste século, a inclusão social e o mercado interno. Até a década de 1970, a ênfase recaía nos aspectos “duros”, materiais, físicos

(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”