



PROJETO
BRASIL
3 TEMPOS

APRESENTAÇÃO

Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Cadernos NAE

Processos estratégicos de longo prazo

número 1 / 2004

© NAE-SECOM/PR, 2004

Projeto Brasil 3 tempos:

2007, 2015 e 2022

Apresentação

Cadernos NAE: n. 1, julho 2004

Projeto gráfico e diagramação: Anderson L. de Moraes

Revisão: Nathália Kneipp

Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Presidente: Luiz Gushiken, Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom)

Coordenador: Glauco Arbix, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Secretário Executivo: Oswaldo Oliva Neto - *Coronel EB*

Contribuíram:

Evando Mirra de Paula e Silva

Lélio Fellows Filho

Oswaldo Oliva Neto - *Coronel EB*

Paulo Roberto de Almeida

SCN Q. 2 Bl. A Corporate Financial Center, sala 1102

70712-900 Brasília, DF - Tel: (55.61) 424-9600 - Fax: (55.61) 424-9661

Cadernos NAE / Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. - no. 1 (jul. 2004). - Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004-

Irregular
ISSN 1806-8588

1. Estudos estratégicos - Brasil. 2. Desenvolvimento - Brasil. 3. Gestão pública - Brasil. 4. Políticas públicas e setoriais - Brasil. I. BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica.

CDU: 35(81)

Impresso em Brasília, 2004

Sumário

Apresentação	5
Seção do Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022	7
O Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022	9
A gestão do Projeto	27
A metodologia de gestão estratégica do NAE	41
Anexo: Glossário	67
Seção das experiências	73
A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica	75

Apresentação

Esta publicação dá início à série Cadernos NAE, uma iniciativa do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE), organismo coordenado pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica.

O NAE tem, entre suas atribuições, articular a inteligência nacional para o tratamento de temas estratégicos desenvolvendo atividades de informação, prospecção, análise e simulação. O universo temático sobre o qual podem incidir estas atividades abrange desde temas específicos de políticas públicas até objetos mais amplos, como projetos de desenvolvimento em âmbito nacional.

Este número está dedicado ao Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022, contendo um texto inicial de apresentação do projeto e uma análise retrospectiva do planejamento no Brasil.

O Brasil 3 Tempos tem por finalidade: definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo que possam levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado brasileiros acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista desses objetivos estratégicos; e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos nacionais de longo prazo. Por meio deste projeto, busca-se propor, no médio prazo, um cenário positivo para o Brasil, como 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 internacionais.

Pretende-se estabelecer as bases de um trabalho conjunto do Estado e da sociedade, visando um processo de cooperação, organizado como um “projeto nacional”, sob a forma de um con-

junto de metas e objetivos identificados com aqueles valores.

Os objetivos nacionais estratégicos identificados serão implementados progressivamente, a partir de instrumentos interativos entre o governo e a Nação, com metas estabelecidas para três marcos temporais: no ano de 2007 será o início de um novo governo; em 2015 o Brasil deverá ter cumprido as Metas do Milênio estabelecidas pela ONU e outros desafios que a própria Nação estabelecer para si, eventualmente como resultado do presente projeto; em 2022, finalmente, espera-se que a Nação brasileira possa comemorar 200 anos de independência num contexto de máximo bem-estar social e desenvolvimento econômico possíveis.

Trata-se, portanto, de um projeto de longo prazo, o que o caracteriza como um projeto de Nação, transcendendo a uma visão atual de governo e aos aspectos conjunturais.

A coordenação geral deste projeto – sob a responsabilidade dos Ministros da Casa Civil, do Planejamento, da Secretaria Geral da Presidência da República, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – desenvolverá esforços para o estabelecimento de processos pactuados, condição essencial para que se possa desenvolver um autêntico projeto de Nação.

Espero que esta iniciativa resulte em processos contínuos de ação, nos quais cenários futuros sejam vistos como representações dinâmicas, ajustadas periodicamente, de forma que o futuro de bem-estar social e desenvolvimento econômico seja uma conquista da Nação brasileira.

Brasília, julho de 2004

Luiz Gushiken

Ministro Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica

Seção do Projeto
Brasil 3 Tempos:
2007, 2015 e 2022

O Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022

Resumo

O Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022 propõe, no médio prazo, um cenário positivo para o Brasil, na condição de sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participando dos processos decisórios no âmbito da política internacional.

O projeto estabelecerá as bases de um trabalho conjunto do Estado e da sociedade, no sentido de se lograr um processo de cooperação - organizado como um “projeto nacional” - sob a forma de um conjunto de metas e objetivos consolidados com o cenário prospectivo pactuado nacionalmente.

Os objetivos estratégicos nacionais que se identificarem serão implementados progressivamente, a partir de instrumentos interativos entre o governo e a Nação, tomando como referência aqueles três marcos temporais. No ano de 2007, terá início um novo governo e é necessário garantir a coerência do PPA com a proposta que venha a ser pactuada. Em 2015, o Brasil deverá ter cumprido as Metas do Milênio estabelecidas pela ONU, das quais o Brasil é signatário, e outros desafios que a própria Nação estabelecer para si, eventualmente como resultado do presente projeto. Em 2022, finalmente, espera-se que a Nação brasileira

possa comemorar 200 anos de independência em um contexto de máximo bem-estar social e desenvolvimento econômico possíveis.

Esses marcos temporais, por atravessar vários períodos de mandato eletivo, caracterizam esta prospecção como um projeto de Nação, transcendendo, portanto, a uma visão atual de governo e dos aspectos conjunturais. Contudo, é importante que se diga que o esforço de elaboração desse projeto e de institucionalização do pensamento estratégico de longo prazo no Brasil é uma determinação direta do atual Presidente da República.

Objetivo

O projeto Brasil 3 Tempos tem por objetivo geral estabelecer uma visão da Nação Brasil em suas várias dimensões, definindo um conjunto de objetivos específicos e metas temporais a serem alcançados pelo país (2007, 2015 e 2022), usando a técnica de construção de cenários, com determinação de objetivos intermediários.

Esses cenários permitirão identificar trajetórias possíveis e as metas correspondentes permitirão estruturar visões de futuro do Brasil nos marcos temporais estabelecidos a partir de referenciais históricos, institucionais e estruturais importantes: o primeiro representa o final do Plano Plurianual elaborado pelo atual Governo e o início de uma nova administração; o ano de 2015 é a data de referência para as “Metas do Milênio”, definidas pela ONU/PNUD

e subscritas pelo Brasil; e o ano de 2002 marcará o bicentenário da independência do Brasil.

O estudo busca indicar trajetórias que a Nação brasileira precisará percorrer nesses próximos 20 anos para alcançar, de forma sustentada e democrática, níveis satisfatórios de desenvolvimento econômico e social para o país e seu povo. É pressuposto do projeto que esse desenvolvimento deverá ser sustentável, com fundamentos constitucionais, éticos e morais, ocorrendo em harmonia entre o Estado, a sociedade e o meio ambiente. Os benefícios dessa etapa se estenderão a todos, sem exclusões ou discriminações de quaisquer naturezas, assim como garantindo a inserção soberana do Brasil no ambiente internacional.

Referências básicas

A indução do desenvolvimento por meio da implementação de algum tipo de planejamento é uma atividade que vem desde o governo Dutra, passando pelo plano de metas de Juscelino Kubitschek, pelos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) dos governos militares, alcançando o Programa Avança Brasil do Presidente Fernando Henrique Cardoso e chegando ao Plano Brasil de Todos do Presidente Lula, estes últimos constituindo planos plurianuais, nos termos da exigência constitucional.

Uma característica comum a vários destes planos é a relativa concentração nos setores básicos de infra-estrutura e no desenvolvimento industrial. Simultaneamente, alguns deles se dedicaram

a tentativas de estabilização econômica. O princípio norteador do planejamento era o de que a industrialização e o crescimento econômico provocariam necessariamente o desenvolvimento e a distribuição de renda. Se a utilização do princípio do planejamento indicativo resultou benéfica em alguns países, o mesmo não ocorreu no Brasil, onde se observaram crescentes desigualdades sociais e o fortalecimento de alguns desequilíbrios regionais.

Quando se considera a trajetória de desenvolvimento econômico e social dos países mais avançados, pode-se dizer que, na verdade, a equação apresenta outras facetas: o processo de desenvolvimento social não é uma decorrência do crescimento econômico e sim uma dimensão de sua própria natureza.

Na grande maioria dos casos, um país só consegue atingir um outro patamar de progresso econômico e social se o seu processo de crescimento for objeto de um plano de desenvolvimento integrado, visto em suas várias dimensões (política, econômica, social, ambiental e internacional, entre outras). É nessa linha que se pretende traçar e implementar o presente projeto.

A formulação deste projeto nacional e sua implementação requerem a articulação cooperativa dos entes federativos – União, Estados e Municípios –, seus órgãos e instituições, bem como a mobilização participativa de toda sociedade e suas organizações.

Numa primeira etapa, a visão estratégica de país, os objetivos e as metas para os três momentos indicados serão definidos por

um número limitado de atores, dado o curto tempo disponível para a sua realização. Na segunda etapa, se implantará um novo processo, para o aprofundamento dessa visão, agregando-se todos os segmentos representativos da sociedade brasileira, corrigindo-se limitações do estudo inicial e buscando construir uma visão prospectiva abrangente e de longo prazo.

Além do compromisso do Governo atual com as indicações derivadas desse projeto, espera-se que o processo participativo e o pacto social pretendidos permitam que esses cenários, as trajetórias indicadas e as metas correspondentes sejam futuramente desdobrados em planos, programas e orçamentos dos governos que se sucederão ao longo de quase duas décadas. Vale lembrar que esses cenários, trajetórias e metas deverão ser revistos e reajustados ao longo do tempo, num processo de gestão estratégica, conforme a dinâmica da realidade ao longo de sua implementação.

Fundamentos do projeto e os valores nacionais

Por se tratar de um projeto que busca identificar objetivos e sugerir estratégias de longo prazo para a Nação, é importante deixar claro que estes devem tomar como base e finalidade a realização dos valores nacionais fundamentais, compreendendo aqueles que são constitucionais, éticos e morais.

Os valores básicos de nossa sociedade encontram-se na Constituição do Brasil, que assim os define:

... um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgada, sob a proteção de Deus.

No Título I, Artigo 1º da Constituição, apresenta-se a República Federativa do Brasil, com os seguintes fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político.

A visão de uma Nação, como dimensão integradora dos diferentes indivíduos, grupos e segmentos que convivem em seu território, condiciona o agir para a conquista de objetivos comuns, que permitam atender às necessidades, interesses e aspirações dessa coletividade.

No Brasil, a definição mais ampla desses objetivos comuns, que devem constituir-se nas finalidades últimas dos planos e projetos estratégicos, deve respaldar-se nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como estabelecido em seu Artigo 3º:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Da mesma forma, os objetivos que se relacionarem ao processo de integração do Brasil com as demais Nações têm seus fundamentos definidos em nossa Carta Magna, assim explicitados no Artigo 4º:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Esses valores, que muitas vezes passam despercebidos em nossas rotinas diárias, definem a identidade brasileira.

Aos valores expressos na Constituição – base dos valores nacionais – devem ser acrescentados os valores éticos e morais, que deverão, em conjunto, constituir-se nos fundamentos de um processo de conquista de objetivos estratégicos nacionais de longo prazo.

De acordo com a concepção do projeto, estes valores constitucionais, éticos e morais deverão se traduzir no referencial para o tratamento de cada uma das dimensões analíticas que serão objeto específico de análise e prospecção, apresentadas abaixo.

Também é importante destacar que a visão do desenvolvimento sustentável, considerado como um processo de constante melhoria e proteção ao bem-estar da população e dos ecossistemas¹, deverá se constituir em uma das referências do Brasil 3 Tempos.

Dimensões do projeto

O Projeto Brasil 3 Tempos terá como ponto de partida um diagnóstico que permita compreender a situação atual e se dedicará à análise das possíveis trajetórias e à construção de cenários e de metas intertemporais para o país nos três horizontes mencionados. Dada a impossibilidade de uma análise global única de todos os fatores envolvidos, serão destacadas algumas dimensões consideradas essenciais e abrangentes, sobre as quais serão feitas as análises necessárias, cuidando-se permanentemente de integrá-las, tanto em termos analíticos quanto no que se refere às

¹ Carew-Reid, J.; Prescott-Alen, Robert; Bass, Stephen; e Dalal-Clayton, Barry: Strategies for National Sustainable Development. IUCN-IIED. Earthscan Publications, London, p.xiii.

soluções propostas para alcançar os objetivos estratégicos que se estabelecerem. São elas: a dimensão institucional, econômica, sociocultural, territorial, do conhecimento, ambiental e global.

A *dimensão institucional* é de natureza preponderantemente política, que busca seu aperfeiçoamento, por meio do (a):

- fortalecimento da democracia;
- ampliação da cidadania;
- respeito aos direitos humanos;
- gestão participativa nas políticas públicas;
- transparência do Estado;
- equilíbrio federativo; e,
- melhoria da gestão pública, entre outras. Nesse aspecto, é fundamental destacar a necessidade da institucionalização da gestão estratégica no âmbito de um plano nacional de longo prazo.

A *dimensão econômica*, entre outros aspectos, tem como destaques os seguintes elementos:

- crescimento sustentável com estabilidade macroeconômica;
- geração de emprego e renda;
- ampliação do mercado de trabalho;
- melhoria da infra-estrutura;
- ampliação da produtividade;
- conquista de novos mercados internacionais;
- redução da vulnerabilidade externa, entre outras.

A *dimensão sociocultural* compreende, na vertente social, as manifestações que abrangem as pessoas, os grupos, as comunidades e os ideais capazes de favorecerem a plena realização do indivíduo e da sociedade. Na vertente cultural, destacam-se as formas de comportamento, explícitas ou implícitas, adquiridas ou transmitidas mediante símbolos do patrimônio singular brasileiro. Esta dimensão deverá considerar:

- a diminuição das desigualdades;
- o fortalecimento da identidade brasileira, por meio da valorização da cultura nacional;
- a valorização e o respeito à diversidade étnica e à prática dos diversos credos religiosos;
- a melhoria dos padrões de saúde e de outros fatores associados à qualidade de vida;
- a valorização das culturas regionais, entre outras.

A *dimensão territorial* tem sua referência básica na preservação do território nacional, considerado como a base física que sustenta todas as outras dimensões e lhe dá coerência como Nação. Nesta dimensão deve-se buscar:

- a diminuição das disparidades regionais;
- o desenvolvimento harmônico nacional;
- a integração com a América do Sul;
- a segurança do indivíduo, de seus bens e de suas instituições;

- a soberania nacional; e,
- a defesa do território, entre outras.

A *dimensão do conhecimento* abarca a atual conjuntura mundial, que tem no conhecimento o fator diferenciador dos níveis de desenvolvimento nacional. Esta dimensão permeará, cada vez mais, todas as atividades humanas e para que possa contribuir para a conquista da sociedade almejada pelos brasileiros, deverá considerar:

- a educação de qualidade;
- a universalização de acesso à informação;
- a ampliação da capacidade de geração do conhecimento científico, tecnológico e de inovação, entre outras; e,
- a interação entre os saberes popular e científico.

A *dimensão ambiental* é transversal às demais, previstas no Projeto Brasil 3 Tempos e tem a finalidade de viabilizar o bem-estar das gerações atuais e das gerações futuras, por meio do uso sustentável das riquezas naturais. A análise dessa dimensão deverá incluir:

- a preservação ambiental e a ampliação da proteção dos ecossistemas brasileiros, como a Amazônia;
- o uso sustentável dos recursos da biodiversidade;
- o uso sustentável das fontes de energia e dos minérios não-

energéticos;

- o uso sustentável dos recursos hídricos;
- o uso sustentável dos solos para fins agropecuários, em regiões estabilizadas e em regiões de fronteira;
- a qualidade ambiental urbana.

A *dimensão global* trata da posição do Brasil e sua participação nos processos internacionais. Devem ser considerados os fatores geopolíticos, a conjuntura mundial e a atual estatura político-estratégica do Brasil, como base para a projeção internacional do país, conduzindo-o, cada vez mais, para o centro do processo decisório internacional. Nessa dimensão, os principais temas devem ser:

- a preservação da soberania nacional;
- a maior inserção internacional dinâmica;
- a defesa do multilateralismo;
- a participação mais ativa nos processos decisórios mundiais;
- o estabelecimento de novas alianças estratégicas, o fortalecimento e a reorganização da ONU, entre outras.

A metodologia de trabalho

O Projeto Brasil 3 Tempos pretende se desenvolver de forma dinâmica, incorporando a visão de processo. Considera o planejamento como parte de um processo de gestão estratégica.

Esta concepção metodológica procura garantir a conquista dos objetivos esperados, considerando, de forma integrada: a visão global; a pró-atividade e o foco participativo; o incentivo à criatividade; o permanente controle do processo; o foco organizacional; a ênfase em alianças; a responsabilidade social; e a aprendizagem contínua.

Com esses fundamentos, a metodologia da gestão estratégica implica:

- a identificação dos objetivos estratégicos;
- a compreensão da realidade presente;
- o conhecimento dos fatores históricos (ações e agentes), com a finalidade de se compreender a dinâmica do passado que conduziu à conformação da atualidade;
- a previsão dos possíveis cenários futuros e suas implicações na definição e conquista dos objetivos estratégicos identificados;
- a elaboração de todas as soluções estratégicas possíveis para a conquista dos objetivos identificados nos cenários prospectivos;
- a construção das “curvas de futuro” que apontam todos os parâmetros necessários à conquista dos objetivos estratégicos;
- a permanente interação corretiva entre o plano teórico e a realidade, com a finalidade de realimentar o sistema, para adaptar a construção das curvas de futuro à realidade, sem perder o foco no objetivo;
- a aplicação do poder disponível (vontade e meios), no local, na forma e no momento certo, para contribuir, no presente, com a construção do futuro e garantir a conquista dos objetivos estratégicos pretendidos.

Consoante com esses princípios, neste projeto, para todas as dimensões assinaladas e para uma visão consolidada que se deverá gerar, por meio de um esforço integrador das reflexões sobre cada dimensão, será necessário desenvolver os seguintes eixos analíticos/propositivos: análise da conjuntura atual, análise retrospectiva, análise prospectiva, indicação de solução estratégica e a construção da curva de futuro.

A análise da conjuntura atual deverá permitir:

- i) a identificação da situação no momento inicial do projeto;
- ii) a visão clara das principais variáveis e dos indicadores;
- iii) a identificação dos atores e a compreensão de seus respectivos papéis;
- iv) a tabulação das principais informações;
- v) a identificação de rupturas;
- vi) a identificação de fatos portadores de futuro;
- vii) o refinamento dos limites da dimensão em estudo.

A análise retrospectiva deverá identificar:

- i) os atores que participaram da construção do presente;
- ii) quais ações foram atribuídas a cada ator;
- iii) qual o nível de envolvimento do ator na consolidação de cada ação;

- iv) que fatos portadores de futuro contribuíram para a construção do presente; e,
- v) o entendimento dos principais processos dinâmicos que geraram eventos no passado e que repercutiram no presente.

A análise prospectiva será elaborada dentro das mais modernas técnicas de geração de cenários prospectivos. Por essa atividade, serão identificados os possíveis cenários futuros, destacando-se o grau de probabilidade de os mesmos se concretizarem. Ao contrário da maioria dos processos em uso, buscar-se-á identificar tantos cenários quantos forem os fatos portadores de futuro. Para essa prospecção, serão consultados especialistas representativos do Governo, da sociedade brasileira e membros representativos das principais nações estrangeiras. A análise prospectiva deverá permitir:

- i) a identificação das principais variáveis e indicadores de eventos;
- ii) a identificação dos fatos portadores de futuro;
- iii) a identificação do cenário tendencial;
- iv) o grau de probabilidade de ocorrência de cada cenário identificado;
- v) o cenário possível de ser pactuado pela Nação;
- vi) o relacionamento, a influência e a pertinência de cada evento na construção de um possível cenário futuro;
- vii) a identificação dos principais eventos futuros;
- viii) a identificação dos objetivos estratégicos de longo prazo.

A solução estratégica definida deverá compreender a melhor linha de ação para a conquista do objetivo estratégico identificado na análise prospectiva. Escolhido o cenário alvo de um pacto nacional para a construção do futuro, será formulada uma estratégia, com propostas de políticas públicas, de ações e meios a serem empregados, de marcos temporais e de uma sistemática de acompanhamento e avaliação estratégicos, com indicadores adequados às metas e objetivos, que permitam avaliar, permanentemente, a conquista dos objetivos estratégicos pactuados.

Para atender aos fundamentos deste projeto, dois atributos importantes a serem destacados na solução estratégica, entre outros, são a pró-atividade e a participação. A pró-atividade torna-se essencial na gestão das curvas de futuro em decorrência da concepção de que “o futuro não é um destino manifesto”, mas é construído pela soma das ações e omissões do presente. Por isso, um efetivo movimento na direção da conquista do objetivo estratégico está diretamente associado a iniciativas especificamente dirigidas a esse fim, realizadas pelo Estado e pelo conjunto da sociedade. Dessa forma, a solução apresentada deverá considerar um alto grau de participação da sociedade como um atributo imprescindível para que se possa, efetivamente, “construir o futuro”. A conquista dos objetivos pretendidos será mais provável se a solução estratégica considerar a postura empreendedora de toda a população.

A curva de futuro deverá apresentar:

- i) a identificação da dinâmica ambiental (atores e ações) que envolve o cenário e o objetivo a ser conquistado;

- ii) o processamento dos dados necessários ao cruzamento da solução estratégica com a realidade do ambiente;
- iii) as alternativas de construção do futuro;
- iv) a incorporação, nas alternativas de curva de futuro, dos fundamentos de globalidade, aprendizagem contínua, pró-atividade e a dinâmica de controle;
- v) a realimentação de todo o processo, resultante do acompanhamento da realidade que vai se formando ao longo da implementação da curva de futuro;
- vi) a permanente gestão da curva de futuro que irá permitir a conquista do objetivo estratégico.

A gestão do Projeto

Introdução

Para que o Brasil possa dispor de um processo que permita a conquista dos objetivos estratégicos de longo prazo, há necessidade de uma proposta estruturada do seu funcionamento e da criação de um órgão que conduza esse processo.

O Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022 tem por finalidade estruturar o início dessa visão prospectiva, testar sua metodologia de trabalho e apresentar uma proposta para sua institucionalização.

A história demonstra que a maioria das conquistas nacionais, em que o longo prazo de sua maturação era fator impositivo, só ocorreram por meio de um esforço coletivo da Nação, mediante a aplicação coerente do seu poder nacional e balizada por uma prévia concepção estratégica. Hoje, inexistente no Brasil um processo institucionalizado de conquista de objetivos de longo prazo, pois o PPA possui um horizonte máximo de quatro anos.

O processo de conquista dos objetivos de longo prazo

Para que o Estado Brasileiro possa dispor de um processo de gestão estratégica de longo prazo, o Presidente da República determinou a elaboração de estudos que permitam sua criação. Esse processo de gestão deverá:

- identificar objetivos estratégicos de longo prazo;
- elaborar soluções estratégicas que permitam a conquista dos mesmos;
- gerir os processos de conquista.

A estruturação desse ambicioso e complexo processo considerou, em seu início:

- a análise dos fatores que levaram ao fechamento da antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos;
- a análise das anteriores experiências brasileiras de planejamento estratégico governamental;
- a identificação das mais modernas metodologias de gestão estratégica;
- a construção de parcerias que permitam a elaboração dos estudos necessários à criação de um processo de gestão estratégica de longo prazo;
- a necessidade de uma pactuação nacional para a conquista de objetivos estratégicos de longo prazo.

A análise prévia desses fatores orientou a definição do projeto que poderá permitir o cumprimento dessa determinação presidencial.

Foram estabelecidos como fundamentos do projeto:

- a necessidade de ampla pactuação nacional para que se consiga identificar e atuar para a conquista de um objetivo estratégico nacional;
- a necessidade de que a definição, o estabelecimento e a conquista de um objetivo estratégico nacional estejam lastreados em valores

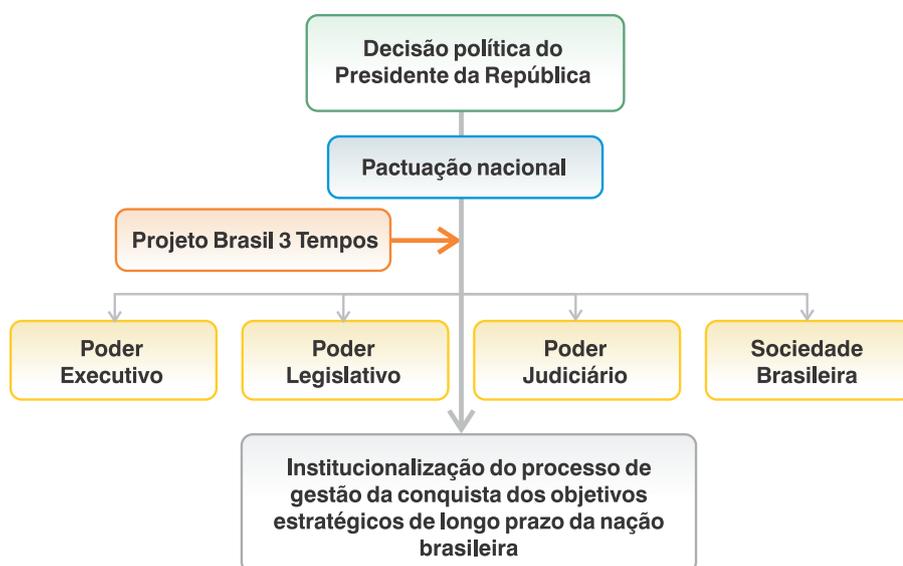
constitucionais, éticos e morais;

- a necessidade de que a gestão do processo de conquista desses objetivos considere a aplicação do Poder do Estado (meios disponíveis e vontade política) como ferramenta indisponível à condução das ações que serão necessárias ao longo do tempo.

A pactuação do projeto

Alguns objetivos estratégicos nacionais necessitam, para sua conquista, de um tempo de maturação maior do que o do mandato do governo. Para que ocorra o apoio dos governos que se seguirão, fundamental para a continuidade da busca da conquista desse objetivo, é necessário ocorrer uma prévia pactuação que envolva os demais atores nacionais.

A decisão do presidente, de dotar o Brasil de um processo de gestão para a conquista de objetivos estratégicos de longo prazo, considera essa pactuação nacional um fator fundamental para seu sucesso.



A coordenação do projeto

Devido à amplitude dos trabalhos do Projeto Brasil 3 Tempos, foi necessário que um processo de pactuação tivesse início no interior do próprio Governo Federal. Como decorrência, foi estabelecido um Conselho de Ministros que passou a coordenar o projeto, com a participação do Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil), do Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República (Sec Ger), do Ministro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (Sedes), do Ministro da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (Secom) e do Ministro do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). A condução executiva do projeto foi atribuída ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Secretaria de Comunicações de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (NAE).

Essa coordenação inicial definiu a missão, os objetivos e a composição das equipes de trabalho. A visão dessas atribuições funcionais é a que se segue:

Coordenação



Atribuições funcionais

Casa Civil – Sec Ger - MPOG

- Criar um fórum adequado à coordenação
- Designar representantes para a Coordenação Operacional
- Participar da definição da missão e objetivos

Sedes

- Coordenar participação do CDES no processo de Gestão Estratégica
- Designar representantes para a Coordenação Operacional
- Participar da definição da missão e objetivos

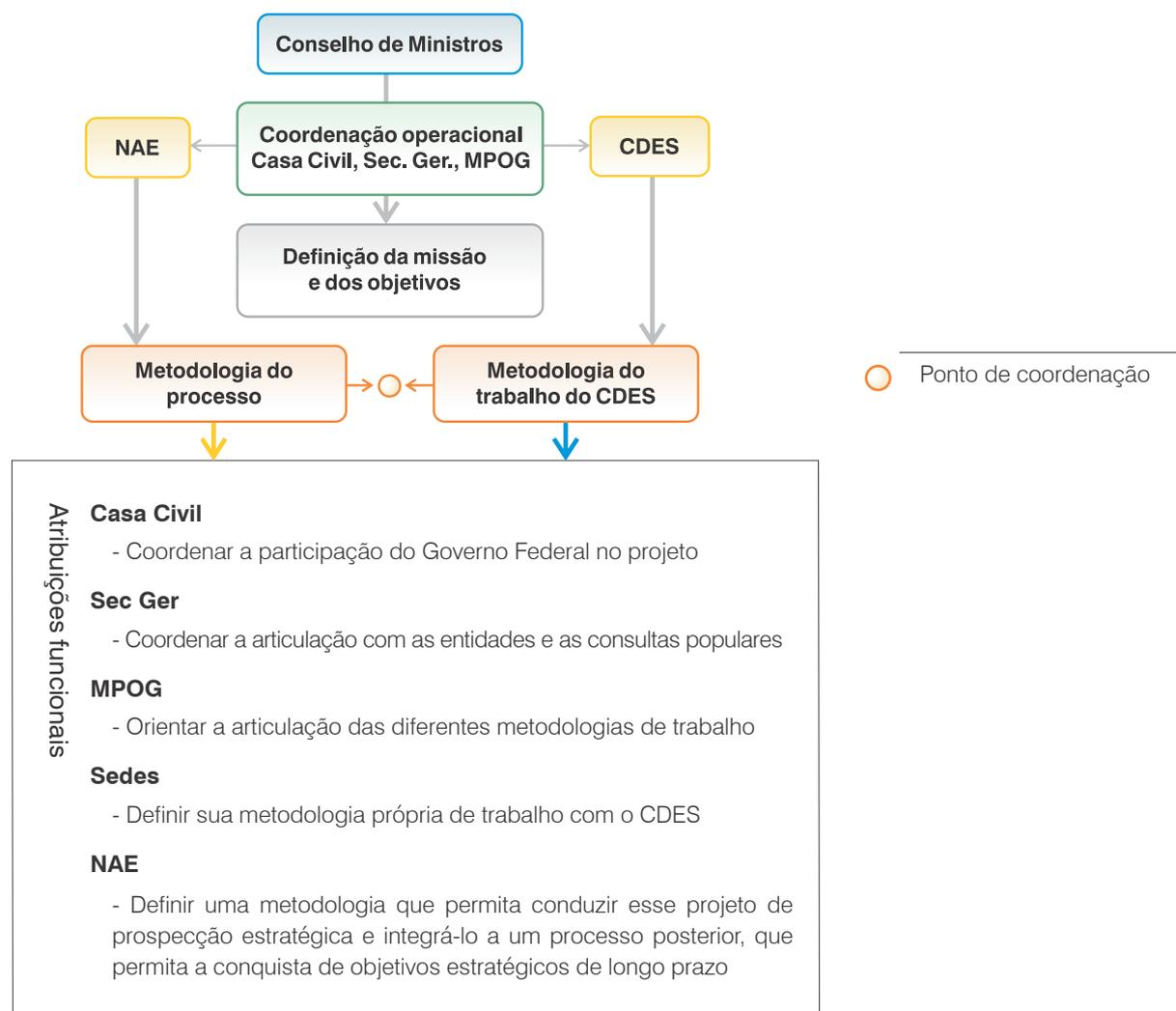
NAE

- Executar o Projeto Brasil 3 Tempos
- Designar representantes para a Coordenação Operacional
- Propor uma definição para a missão e objetivos

A elaboração das metodologias de trabalho

Em razão das especificidades e das atribuições do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e do NAE, faz-se necessário, *a priori*, a definição das suas metodologias de trabalho. Embora com métodos próprios, ambos deverão permitir

Metodologia



que o processo em questão possa ser conduzido sem atropelos e que o resultado final seja a fusão dos resultados parciais. As atribuições relacionadas às metodologias de trabalho encontram-se descritas a seguir:

A análise temporal – 1ª fase

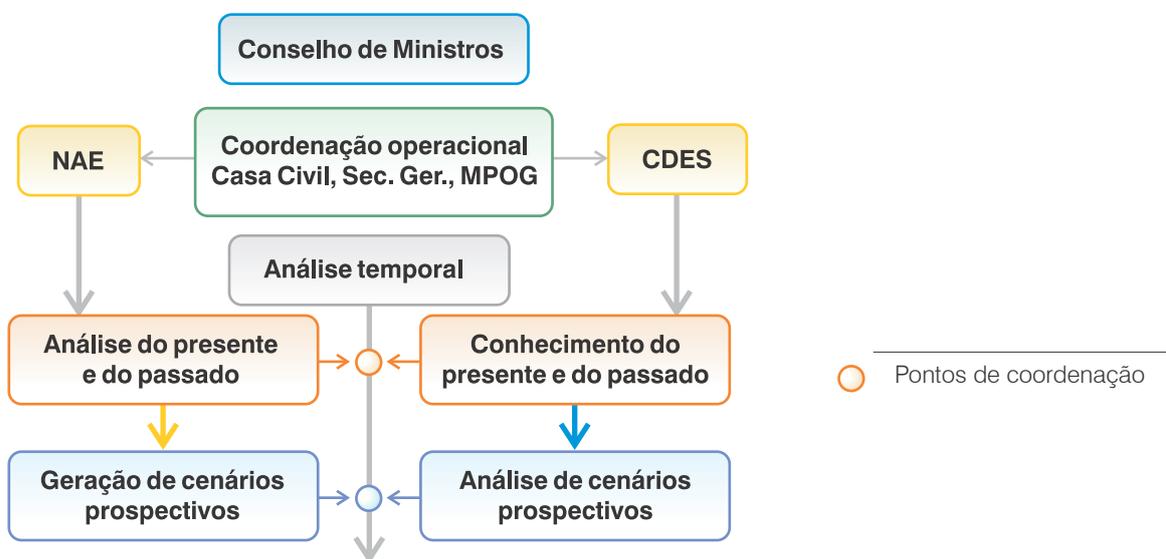
Qualquer projeto prospectivo começa com uma análise temporal, que deve permitir uma adequada visão do passado, do presente e do futuro, relacionados ao ambiente em estudo.

A condução da análise temporal desse projeto exigirá ações que permitam amplo conhecimento das dimensões que o compõem. Esta análise temporal se dará por análises específicas da conjuntura atual, do passado (retrospectiva) e do futuro (prospectiva).

A análise da conjuntura deverá descrever a situação atual que envolve a área em estudo.

A análise retrospectiva deverá permitir a geração de um amplo conhecimento da dinâmica entre os atores e suas ações, que no passado, construíram a realidade presente.

A geração de cenários da análise prospectiva deverá permitir uma antevisão da realidade futura.

1ª fase**Atribuições funcionais****Casa Civil**

- Orientar a estrutura do Governo Federal na análise temporal.

Sec Ger

- Conduzir a análise temporal junto às entidades e à população.

MPOG

- Conduzir a análise temporal no Governo Federal.

Sedes

- Conduzir a análise temporal junto ao CDES.

NAE

- Orientar, metodologicamente, a realização das análises temporais.

A manipulação dos cenários futuros e o conhecimento da dinâmica que no passado construiu o presente permitem, em boas condições, a elaboração das soluções estratégicas que podem viabilizar a conquista dos objetivos estratégicos de longo prazo.

A elaboração da solução estratégica – 2ª fase

Nesta fase de elaboração da solução estratégica, faz-se necessário definir, com base na análise temporal (retrospectiva e prospectiva), as possíveis linhas de ação e a definição da mais efetiva (eficiente e eficaz) solução estratégica.

Em razão da complexidade desta fase, será a mesma dividida em duas partes:

- a elaboração da solução estratégica;
- a pactuação nacional acerca da solução estratégica concebida.

A elaboração das linhas de ação – 2ª fase / 1ª parte

A partir de uma visão temporal, do ambiente que envolve um objetivo estratégico, é possível, por meio de metodologias próprias e de combinação de variáveis e de matrizes de análise, elaborar várias linhas de ação que possibilitarão sua conquista.

2ª fase / 1ª parte**Atribuições funcionais****Casa Civil**

- Coordenar o Governo Federal na análise das propostas apresentadas pelo NAE relativas às soluções estratégicas.

Sec Ger

- Consultar as entidades e a população na análise das soluções estratégicas.

MPOG

- Analisar, embasado no PPA, as propostas de soluções estratégicas.

Sedes

- Analisar, junto ao CDES, as propostas de soluções estratégicas.

NAE

- Elaborar propostas de soluções estratégicas.
- Difundir as propostas de linhas de ação e curvas de futuro.

A pactuação da solução estratégica – 2ª fase / 2ª parte

Nesta fase do projeto o MPOG e o NAE têm sua participação reduzida. Caberá, prioritariamente, à Casa Civil, à Secretaria Geral e à Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social conduzirem as ações de pactuação das propostas de solução estratégica, de sorte que a mesma possa vir a ser uma solução de interesse nacional.

A Casa Civil conduzirá a pactuação com os Poderes da República. A Secretaria Geral e a Sedes conduzirão, dentro de suas esferas de ação, a pactuação junto à sociedade brasileira.

2ª fase / 2ª parte



Atribuições funcionais

Casa Civil

- Coordenar a pactuação junto aos Poderes da República.

Sec Ger

- Conduzir a pactuação junto às entidades e à população.

Sedes

- Conduzir junto ao CDES a pactuação da solução estratégica.

Breve conclusão

O Projeto Brasil 3 Tempos não tem a veleidade de concluir uma análise completa e abrangente que permita identificar todos os objetivos estratégicos nacionais e propor suas respectivas soluções estratégicas.

Conceitualmente, o projeto possui duas funções: a primeira é a de testar esta complexa metodologia de trabalho, apresentando algumas soluções estratégicas em seu final; a segunda é viabilizar o início da institucionalização de um processo permanente de gestão de objetivos estratégicos de longo prazo, este sim, com capacidade de elaborar uma análise completa e de mantê-la atualizada ao longo do tempo.

A necessidade da existência de um processo permanente, de gestão da conquista de objetivos estratégicos de longo prazo, encontra-se justificada em razão da dinâmica do ambiente real. O pragmatismo dessa conquista deve considerar as soluções estratégicas concebidas, mas deve também confrontá-las com a realidade, de sorte a mantê-la, permanentemente atualizada.

As características do PPA demonstram a vontade da sociedade brasileira na continuidade e na coerência da administração pública. Ao se institucionalizar um novo processo, que poderá gerar referências de longo prazo aos futuros PPAs, certamente será alcançada uma melhoria nessa gestão administrativa governamental.

Essa proposta de institucionalizar a pactuação nacional para a conquista dos objetivos de longo prazo, além de ampliar a coerência administrativa governamental, servirá de farol para o planejamento futuro de toda sociedade, reforçando a capacidade brasileira de conduzir, com efetividade, seu desenvolvimento.

A metodologia de gestão estratégica do NAE

Introdução

Esta metodologia utilizada difere dos processos clássicos de planejamento estratégico. É decorrente da evolução natural dessa área do conhecimento. Sua principal e mais nova característica é a de se ver como um “processo” e não apenas como um “projeto” que se finda com a antevisão de cenários prospectivos e suas possíveis soluções estratégicas.

Seus principais módulos estruturais são: o conhecimento da situação, a análise temporal, a elaboração da solução estratégica, a interação corretiva e a construção das curvas do futuro.

Entende-se gestão estratégica como um processo integrado de ações que permite: a identificação de objetivos político-estratégicos; a antevisão dos prováveis cenários futuros; a elaboração das mais adequadas soluções estratégicas para sua conquista; o permanente monitoramento do ambiente, que envolve a conquista destes objetivos; e, a coordenação, no nível estratégico, de todo este processo.

Por ser necessário o uso de uma linguagem técnica, há em anexo, um glossário, com breve definição dos termos utilizados.

Fundamentos

Atualmente, quando desenvolvemos um planejamento estratégico clássico verificamos, com alguma frequência, que os resultados pretendidos não são alcançados, apesar de os planos e ações terem sido conduzidos, com sucesso.

Procurando corrigir estes insucessos do passado, foram estudadas as metodologias que ao longo do tempo foram aplicadas no planejamento estratégico (militar, empresarial e de governo) e analisadas suas deficiências e limitações.

Esta análise crítica permitiu identificar a principal vulnerabilidade do planejamento estratégico clássico – seu conceito estático de “projeto”. A instabilidade que envolvia o ambiente e o dinamismo da construção do futuro, não era considerada no planejamento estratégico clássico.

Identificadas as suas principais deficiências, o conceito de projeto foi redirecionado para o de processo e o conceito de planejamento para o de gestão.

Desenvolvida integradamente, esta nova concepção metodológica procura garantir a conquista dos objetivos esperados, considerando: a visão global; a pró-atividade e o foco participativo; o incentivo à criatividade; o permanente controle do processo; o foco organizacional; a ênfase em alianças; a responsabilidade social; e a aprendizagem contínua. Desses fundamentos surgiu a atual metodologia, que considera:

- a identificação da realidade presente;
- o conhecimento dos fatores históricos (ações e agentes), com a finalidade de se compreender a dinâmica do passado, que conduziu a sua conformação na atualidade;
- a antevisão dos possíveis cenários futuros e suas implicações na definição e conquista dos objetivos estratégicos identificados;
- a elaboração de todas as soluções estratégicas possíveis de conquistarem os objetivos identificados nos cenários prospectivos;
- a utilização dos fundamentos da estratégia para selecionar, pela eficácia, a solução estratégica mais adequada para a conquista destes objetivos;
- a construção das "curvas de futuro" que apontam todos os parâmetros necessários à conquista dos objetivos estratégicos;
- a permanente interação corretiva entre o plano teórico e a realidade, com a finalidade de realimentar o sistema, para adaptar a construção das curvas de futuro à realidade, sem perder o foco no objetivo;
- a aplicação do poder disponível (vontade e meios), no local, na forma e no momento certo, para contribuir, no presente, com a construção do futuro e garantir a conquista dos objetivos estratégicos pretendidos.

A metodologia NAE

Embora parecendo complexa, esta metodologia é dividida em macrofunções e sistemas multidisciplinares, integrados em seu conjunto, facilitando sua aplicação.

As cinco macrofunções da metodologia são:

- elaboração política;
- diagnóstico ambiental e temporal;
- solução estratégica;
- validação e avaliação;
- gestão do futuro.



A **elaboração política** define a missão que permitirá a conquista dos objetivos estratégicos. Este destaque funcional caracteriza a prevalência da condução política ao processo de conquista de objetivos estratégicos.

O **diagnóstico ambiental e temporal** permite a avaliação do ambiente presente, em razão da análise das ações e dos atores do passado que, por suas ações ou omissões, conformaram a atual realidade. O diagnóstico permite ainda a identificação, no presente, dos “germes portadores de futuro”, que auxiliarão a

visualização dos possíveis cenários prospectivos.

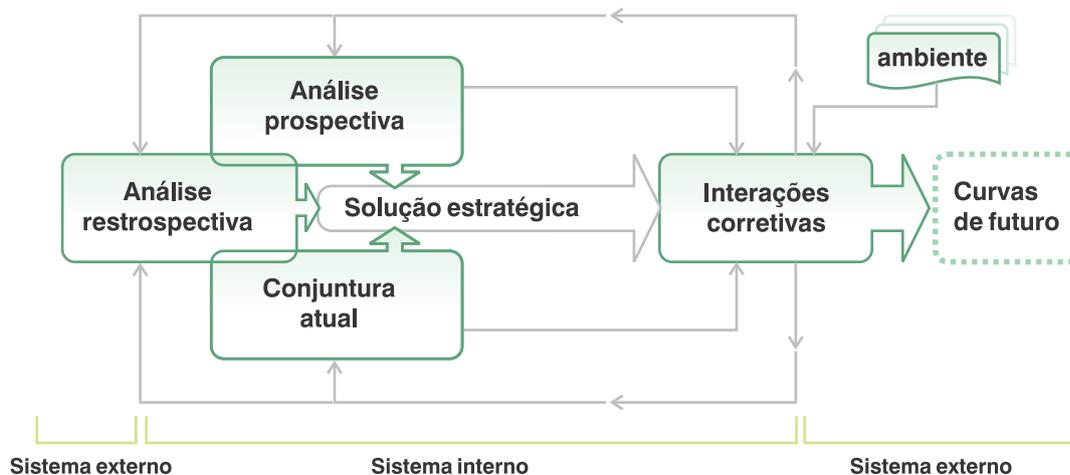
A **solução estratégica** parte dos diagnósticos ambiental e temporal e busca as melhores soluções estratégicas que permitem a construção das curvas de futuro.

A **validação e avaliação** constituem-se no macroprojeto que realiza o cruzamento entre a solução estratégica teórica e a realidade do ambiente, para atualizar o planejamento.

A **gestão do futuro** permite a identificação do melhor momento e da melhor forma da aplicação do poder (vontades e meios) disponível, para ajudar a construir a curva de futuro, que levará à conquista do objetivo estratégico.

O desdobramento destas macrofunções em sistemas permite a seguinte estruturação da metodologia:

- conhecimento da conjuntura atual;
- análise retrospectiva;
- análise prospectiva;
- planejamento da solução estratégica;
- interação corretiva;
- construção do futuro.



1) Conjuntura atual

A “conjuntura atual” é o momento inicial no qual as informações pertinentes à área em estudo são coletadas, com a maior abrangência possível. É o processo de construção de um conhecimento específico sobre a realidade que envolve a área a ser prospectada. Os dados que irão compor a conjuntura atual, após a consolidação dos vários relatórios, permitem a (o):

- a) identificação da situação atual;
- b) identificação das principais variáveis e indicadores;
- c) identificação e a avaliação dos principais atores;
- d) identificação e avaliação das principais ações;
- e) identificação do vínculo existente entre as ações e seus atores;
- f) tabulação matricial das principais informações (atores e ações);
- g) identificação de fatos que possam levar a cenários de rupturas no futuro;

- h) identificação de fatos que possam levar a cenários de tendência no futuro;
- i) refinamento dos limites da dimensão em estudo.

2) Análise retrospectiva

O primeiro sistema a ser construído é a “análise retrospectiva”. As informações coletadas, na conjuntura atual, servem de base para a compreensão da dinâmica ambiental do passado.

A análise do passado, com relação à intenção dos atores e os reflexos de suas ações, permite a compreensão da dinâmica que construiu o presente. Desta forma será possível:

- identificar a relação de poder no ambiente em estudo;
- identificar os interesses comuns dos atores, em relação aos objetivos a serem conquistados no futuro;
- conhecer a dinâmica do passado que chegou até o presente, particularmente, a posição de cada ator em relação à construção do futuro;
- alimentar com informações adequadas os sistemas de análise prospectiva e de interação corretiva.

O relatório da análise retrospectiva deverá identificar:

- a) quais atores participaram da construção do presente;
- b) quais ações foram atribuídas a cada ator;
- c) qual o nível de envolvimento do ator na consolidação de cada ação;
- d) que fatos portadores de futuro poderão contribuir para a construção do futuro e qual sua influência recíproca;
- e) que fatos portadores de futuro indicam a construção de cenários prospectivos contrastados;
- f) que fatos portadores de futuro indicam a construção de cenários prospectivos de tendência;
- g) o entendimento dos principais processos dinâmicos que geraram eventos no passado e que repercutiram no presente.

3) Análise prospectiva

A “análise prospectiva” é o sistema que se vale das informações produzidas pela conjuntura atual e pela análise retrospectiva, para por meio de uma modelação dos mesmos, identificar os fatos portadores de futuro. Estes fatos são a base do processo de cenarização futura.

Utilizando-se as mais modernas técnicas prospectivas, busca-se a antevisão das possibilidades futuras, por intermédio de cenários. Na prospectiva não se permite futurologia nem adivinhação do futuro.

Estes cenários possíveis são relacionados por índices de probabilidade de concretização e por possibilidade de pactuação nacional. O que se consegue com a antevisão da cenarização não é

a certeza do futuro, impossível de ser prevista, mas a identificação de eventos que poderão impactar a construção do futuro.

O que se busca nessa fase do projeto é a identificação de um grupo de cenários futuros, que possa ser pactuado e que permita:

- o desenvolvimento do Brasil em todas as suas dimensões;
- o uso de valores na construção da sociedade brasileira;
- o fortalecimento da democracia;
- a redução das desigualdades;
- a plena cidadania;
- a inserção da Nação de maneira soberana na economia mundial;
- a maior participação do Brasil nos processos decisórios da política internacional.

Ao término da análise prospectiva são disponibilizadas as seguintes informações:

- a) a identificação das principais variáveis e indicadores de eventos;
- b) a identificação dos fatos portadores de futuro;
- c) a identificação do cenário tendencial;
- d) a identificação de cenários contrastados;
- e) o grau de probabilidade de ocorrência de cada cenário identificado;
- f) um grupo de cenários possíveis de serem pactuados pela Nação;
- g) o relacionamento, a influência e a pertinência de cada evento na construção de um possível cenário futuro pactuado;

- h) a identificação dos principais eventos futuros;
- i) a identificação dos objetivos estratégicos de longo prazo.

4) Soluções estratégicas

A construção em cada dimensão de sua “solução estratégica” é elaborada por meio de um estudo de situação.

Partindo da visão temporal (a conjuntura atual descreveu a realidade presente, a análise retrospectiva identificou a forma como o passado evoluiu para o presente e a análise prospectiva sinalizou os possíveis cenários futuros) e identificando-se um grupo de cenários prospectivos desejáveis, a metodologia do estudo de situação irá procurar elaborar estratégias que permitam a conquista dos objetivos estratégicos de longo prazo.

A visão temporal, os cenários prospectivos e os objetivos estratégicos, por meio da metodologia de estudo de situação, permitirão a elaboração de diversas linhas de ação. Estas linhas de ação irão conter estratégias que respondam as clássicas perguntas relacionadas a aplicação do poder:

- Quem?
- O quê?
- Quando?
- Como?
- Onde?
- Com que meios?

Essas linhas de ação são confrontadas com os princípios da estratégia, de sorte a eleger, entre elas, a mais efetiva (eficiente e eficaz) solução estratégica para que a Nação conquiste seus objetivos futuros.

5) Interação corretiva

Este sistema se afasta da elaboração teórica das fases anteriores e procura levar em conta os aspectos impostos pela realidade, por meio do processo de “interações corretivas”. Este cruzamento permite a realimentação das fases anteriores, mantendo o sistema, permanentemente, atualizado.

O monitoramento das ações sobre as curvas de futuro e a análise das reações do ambiente frente às mesmas, permitem a atualização permanente da solução estratégica, de sorte a garantir sua influência sobre o sistema considerado.

Graças a este monitoramento, que é avaliado por indicadores estratégicos, com o uso de matrizes matemáticas, tem-se a eficácia pretendida na construção das curvas de futuro.

De posse de indicadores internos e externos do processo, alimentam-se sistemas que buscam o equilíbrio das soluções estratégicas visualizadas.

6) Construção do futuro

O último sistema da metodologia é a “construção do futuro”. Esta fase pragmática da metodologia começa com a identificação do equilíbrio do sistema elaborado na fase anterior. Incentiva-se o envolvimento dos atores (população, organizações e Estado) e a implementação das ações, de sorte a ser acelerado, pela pactuação nacional, o ritmo de conquista dos objetivos estratégicos da Nação.

Esta parceria entre o indivíduo e o Estado tem o intuito de alinhar os objetivos individuais e organizacionais com os objetivos estratégicos do Estado, facilitando a sua conquista. Esta pactuação visa, com redução de tempo e de custos, a construção das curvas de futuro, que são sistemas quantificados, em que os atores, as ações e o ambiente constroem, dia a dia, pragmaticamente, o futuro almejado.

Esta parceria entre o Estado e a sociedade brasileira, sobre curvas de futuro perfeitamente quantificadas, permite conquistar com redução de recursos e de tempo e com ganho político, os objetivos estratégicos nacionais. Este fato decorre da satisfação da sociedade em constatar que seus objetivos coincidem com os do Estado. Esta fusão de interesses permite que estes objetivos passem a ser de toda a Nação, pois são resultantes de uma pactuação entre o Estado e a sociedade.

A construção da curva de futuro utiliza o estudo de situação de ambiente e procura o (a):

- a) conhecimento da dinâmica ambiental (atores e ações) que envolve o cenário e o objetivo a ser conquistado;
- b) processamento dos dados necessários ao cruzamento constante da solução estratégica com a realidade do ambiente;
- c) elaboração das alternativas de construção do futuro;
- d) incorporação, nas alternativas de curva de futuro, dos fundamentos de globalidade, aprendizagem contínua, pró-atividade e a dinâmica de controle;
- e) realimentação de todo o processo;
- f) permanente gestão da curva de futuro que levará à conquista do objetivo estratégico.

O estudo de situação

O estudo de situação é uma rotina de trabalho que permite que cada partícipe, em cada dimensão, trabalhe dentro de uma lógica setorial e que os resultados destes trabalhos possam integrar, harmonicamente, um conjunto final coerente com o objetivo pretendido.

O grupo que trabalha em gestão estratégica se depara, muitas vezes, com problemas que envolvem dados imprecisos e aspectos pouco definidos, dificultando a elaboração de soluções práticas. Entretanto, o uso da metodologia de estudo de situação permite que se extraia da análise parcial destes dados uma solução adequada, muitas vezes estruturada sobre avaliações e informações imprecisas, porém coerentes com o sistema em desenvolvimento.

O estudo de situação é produto de uma rotina de resolução de problemas e consiste em:

- analisar o objetivo estratégico;
- identificar a situação ambiental;
- estruturar o problema, isto é, levantar e enunciar as alternativas de solução;
- analisar as soluções possíveis frente ao ambiente que envolve o objetivo pretendido;
- selecionar a melhor solução para o problema em estudo; e,
- elaborar a curva de futuro correspondente à conquista do objetivo.

O estudo de situação na solução estratégica

A rotina do estudo de situação para a busca da solução estratégica é apresentada a seguir.

1) Análise do objetivo estratégico

As análises dos fundamentos da Nação e de seus valores indicam objetivos nacionais de longo prazo para a conquista do bem comum. Esta dinâmica inicial é baseada na primazia da ação política sobre o processo de gestão estratégica.

A seleção dos objetivos estratégicos deve interpretar as expectativas dos indivíduos e das organizações, ser coerente com a

aspiração nacional, ter forte impacto no cenário futuro visualizado, dispor de poder para permitir sua conquista e agregar expressivo valor à Nação, por ocasião de sua conquista.

Definidos os objetivos estratégicos, tem início o estudo da situação do ambiente e a formulação das linhas de ação que possam viabilizar a conquista dos objetivos pretendidos.

2) Situação ambiental e linhas de ação

Baseados na conjuntura atual e nas análises retrospectiva e prospectiva são determinados todos os fatores e hipóteses lógicas que permitem o conhecimento do ambiente e da dinâmica que envolvem a conquista do objetivo pretendido.

Por meio da análise do poder disponível (vontade, meios, pontos fortes, pontos fracos, gargalos e possibilidades de aproveitamento de êxitos), bem como da dinâmica do ambiente externo (oportunidades e ameaças), forma-se um quadro que aponta conclusões quanto às suas:

- influências/indiferenças;
- efeitos favoráveis/desfavoráveis;
- interferências negativas (permanentes ou passageiras);
- interferências positivas (resultantes do aproveitamento dos êxitos intermediários alcançados);
- previsibilidade de influência sobre a conquista do objetivo estratégico.

Diante do conhecimento da situação são elaboradas todas as possíveis combinações de ações que permitam a conquista do objetivo estratégico. Para cada combinação identificada é explicitada uma linha de ação, que deve dispor de todas as informações pertinentes à conquista do objetivo pretendido.

Cada linha de ação é estruturada por meio da identificação dos seus pontos de atuação, definidos pelo: “quem”, “o quê”, “quando”, “onde”, “como” e “com que meios”.

3) Análise das linhas de ação

Nessa fase são analisados os resultados prováveis de cada linha de ação, previamente estabelecida, frente aos pontos fracos, ameaças, pontos fortes e as oportunidades identificadas.

Com relação ao ambiente interno e externo existentes são avaliados quais os fundamentos estratégicos que devem ser considerados como prioritários e selecionados aqueles que melhor apóiem a conquista dos objetivos.

Na análise de cada linha de ação são identificados os fundamentos estratégicos prioritários que dão suporte a sua eficácia.

4) Comparação das linhas de ação

Neste momento, comparam-se as diversas linhas de ação estabelecidas, de forma a identificar as principais vantagens e desvan-

tagens de cada uma, frente ao desafio de conquistar o objetivo estratégico.

Esta comparação deve indicar qual linha de ação possui as maiores possibilidades de sucesso para a conquista do objetivo.

O estudo de situação na interação corretiva

Definida a melhor linha de ação na fase da elaboração da solução estratégica, tem início a interação corretiva.

Na verdade, esse sistema é a “prova dos nove” da elaboração teórica que culminou na proposta da melhor solução estratégica para a conquista do objetivo.

Diferentemente do planejamento estratégico clássico, este sistema de gestão interage, permanentemente, com a realidade ambiental. Desta interação resulta uma correção das fases anteriores, face às mudanças ambientais que não puderam ou não foram consideradas, que altera o processo de construção do futuro, mantendo sua permanente atualização.

Como o processo de gestão estratégica, até esta fase, trabalha com as fontes geradoras de eventos (os atores) e suas decorrências (as ações), fica facilitado o trabalho de acompanhamento do ambiente no presente e no futuro.

Cada vez que um evento (ator) ou sua decorrência (ações) se modifica, em relação à solução estratégica proposta, deve ser

a mesma atualizada, de forma a permitir sua readequação ao novo momento que se formou. Esta dinâmica se dá com o uso de matrizes matemáticas e é a síntese da manutenção da gestão estratégica atualizada.

O estudo de situação na curva de futuro

O cruzamento dos pontos de ação (quem, o quê, quando, onde, como e com que meios) com a linha do tempo compreendida entre o presente e a data futura de conquista do objetivo estratégico, passa a se constituir nos pontos de controle da curva de futuro.

As curvas de futuro estabelecidas para a conquista de objetivos de Nação podem ser de longo prazo. Nestas situações devem ser identificados períodos temporais intermediários, que facilitem a materialização progressiva da conquista do objetivo estratégico.

Os pontos de ação devem estar amarrados aos parâmetros de medição de desempenho, de sorte a facilitar o acompanhamento da eficácia de sua ação sobre a curva de futuro considerada.

Os fundamentos do estudo de situação, a serem incorporados no modelo final da curva de futuro, devem considerar: sua atuação global; sua necessidade de aprendizagem contínua, na condução das ações; sua necessidade de se atuar pró-ativamente; e sua dinâmica de controle. Estes fundamentos encontram-se a seguir apresentados.

1) Atuação global

O novo ambiente mundial requer que as soluções estratégicas, particularmente as de âmbito nacional, disponham de uma amplitude global. O fenômeno da globalização tornou-se algo inexorável e não se restringe somente ao campo econômico. As principais decorrências desta realidade são: a incerteza e a interdependência que a dinâmica do mundo globalizado gera.

A globalização, ao mesmo tempo em que produz um risco sistêmico para os países, também produz uma sinergia de forças em razão da sua interdependência política e econômica. Esta aparente incongruência impõe que as possibilidades de um sistema nacional não sejam analisadas isoladamente. Um sistema nacional, na atualidade, só pode ser avaliado se o for frente ao ambiente global.

Um projeto de Nação, de longo prazo, deve privilegiar as visões globais, considerando seus reflexos, apropriando-se de suas vantagens e defendendo-se de seus riscos.

2) Aprendizagem contínua

Como muitos estudos de situação serão conduzidos sobre escassez de informações confiáveis e com falta de conhecimento sobre o assunto, é necessário que a construção da curva de futuro permita a existência de um processo contínuo de aprendizagem sobre o ambiente em estudo.

Um dos fatores que sustentam a necessidade da gestão estratégica ser considerada um processo e não um projeto é sua necessidade de contínuo aperfeiçoamento, o que é muito facilitado se o conceito da aprendizagem contínua for assimilado em sua gestão.

O aprendizado contínuo é a chave da vantagem comparativa renovável e deve ser implementada, particularmente, quando os objetivos pretendidos necessitarem de longo tempo de maturação.

A gestão estratégica deve considerar o processo de aprendizagem individual e coletivo e o modelo deve migrar do conceito da administração de mudanças para administração por mudanças.

3) Pró-atividade e foco participativo

A conquista dos objetivos pretendidos será mais provável se a solução estratégica considerar a postura empreendedora de toda a população.

A pró-atividade e a busca do foco participativo devem ser atribuídas ao Estado e a toda população.

A implementação de uma solução estratégica nacional deve ser de conhecimento público, dentro de suas esferas de atribuições e competências. O conhecimento dos limites, dos pontos fortes, das competências e dos objetivos pretendidos permite a convergência das ações e o sucesso do aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo ambiente. Da mesma forma, devem ser

conhecidos os pontos fracos e as vulnerabilidades, de sorte a permitir uma eficiente defesa frente às ameaças internas e externas que surgirão ao longo da construção das curvas de futuro.

A importância da pró-atividade na gestão das curvas de futuro se dá em decorrência da idéia de que “o futuro não é um destino manifesto”. Como o futuro é construído pela soma das ações e omissões do presente, as iniciativas tomadas pelo Estado e pelo conjunto da sociedade, mesmo que descentralizadamente, tendem a garantir um movimento na direção da conquista do objetivo estratégico.

4) Controle

Qualquer gestão estratégica deve dispor de um instrumento de controle de sua implementação, que permita a medição do seu desempenho.

Na elaboração dos pontos de ação da curva de futuro devem ser definidos indicadores estratégicos, que permitam o acompanhamento do processo e a medição de sua eficácia.

O controle deve ser feito sobre metas quantificadas e prazos previamente definidos, de sorte a facilitar sua avaliação posterior.

A gestão dos homens nas curvas de futuro

A realidade do ambiente que envolve a conquista de um objetivo

estratégico não permite que sua gestão seja linear e contínua. A realidade se apresenta dentro de uma dinâmica própria, sujeita a variáveis não controladas e não identificadas com antecedência. Estes fatores fazem com que uma metodologia de gestão estratégica, para ser bem-sucedida, tenha que considerar esta dinâmica ambiental aleatória e tenha a capacidade de identificar suas oportunidades e ameaças.

Essa gestão deve ser alicerçada sobre dois referenciais: o técnico e o comportamental. O referencial comportamental poderá auxiliar a gestão dos indivíduos, através do conhecimento dos processos decisórios e do enfrentamento de risco e incertezas.

Algumas teorias sociológicas, como o “Diagrama das Bifurcações”, a “Análise de Risco”, a “Aversão à Ambigüidade” e a “Teoria da Perspectiva”, facilitam a gestão das curvas de futuro, por permitirem uma melhor análise da dinâmica social e da lógica encerrada no processo decisório dos indivíduos.

É de domínio público que o conceito da palavra “risco” deriva do italiano antigo “risicare”, que significava “ousar”. O ideograma oriental deste conceito de risco significa a interação do “perigo” com a “oportunidade”. Neste sentido, o risco é uma opção e não um desígnio do destino.

Atualmente a teoria Análise de Riscos encontra-se embasada em duas vertentes distintas: a de origem lógica e a indutiva. A evolução da pesquisa científica permitiu que fossem incorporados, aos conceitos lógicos, inúmeros fundamentos matemáticos. Por

outro lado, a vertente da análise indutiva também evoluiu, gerando várias teorias comportamentais.

A Teoria da Individualidade explica que cada um de nós, mesmo o mais racional, possui um conjunto de valores único e responderá de acordo com estes valores, dentro de uma estrutura previsível e sistemática, para a tomada de decisão. Este comportamento facilita a antevisão das posições dos atores que estejam envolvidos em um evento da curva de futuro.

Por outro lado, a Teoria de Aversão à Ambigüidade, significa que as pessoas preferem assumir riscos, com base em probabilidades conhecidas, em vez de probabilidades desconhecidas. Este comportamento indica que o volume e a qualidade das informações pessoais importa, decisivamente, para a tomada de decisão. Desta forma, a responsabilidade de alimentar os atores com informações, em volume e qualidade, passa a ser do gestor da curva de futuro, de sorte a permitir que os atores tomem decisões na direção do cenário desejado.

A Teoria da Regressão à Média é o estudo mais esclarecedor sobre como as pessoas administram o risco e a incerteza. Ela identificou que os homens oscilam de um lado para o outro em tudo que fazem e regressam, continuamente, ao que se revelará como seu desempenho médio.

A continuidade dos estudos dessa teoria fez com que os pesquisadores especulassem sobre a possibilidade de que ignorar a regressão à média não era o único motivo pelo qual as pessoas

erram, ao prever um desempenho futuro com base em fatos passados. As pesquisas descobriram que esses erros também são oriundos de duas outras deficiências humanas. A primeira deficiência é que a emoção muitas vezes destrói o autocontrole, fator essencial à tomada de decisão racional. A segunda indica que as pessoas muitas vezes não conseguem entender, plenamente, com o que estão lidando.

Um estudo fundamental relacionado à análise da tomada de decisões encontra-se na Teoria da Perspectiva. Em suas conclusões, apresenta as seguintes informações sobre o processo de decisão:

- os homens exibem “aversão ao risco” quando lhes é oferecida uma opção em um cenário que indica perda e, depois, “procuram o risco” quando se apresenta a mesma opção em um cenário que lhes indica ganhos;
- por ocasião da tomada de decisão os homens tendem a ignorar os componentes comuns de um problema e concentram-se em cada parte isoladamente;
- existe dificuldade em reconhecer quanta informação é suficiente e quanta é excessiva, para se tomar uma decisão;
- é atribuída muita atenção a eventos de baixa probabilidade, mas altamente dramatizados, e negligenciados eventos de ocorrência rotineira, mesmo que altamente probabilizados;
- é possível que uma mesma decisão se inicie sob uma análise puramente racional e, depois, extrapole, irracionalmente, para o que pode não passar de um mero golpe de sorte.

O conhecimento de algumas dessas teorias, relacionadas ao modo como os homens administram os riscos, no momento de decisão, tem por finalidade demonstrar que a gestão estratégica deve considerar, com igual importância, os aspectos técnicos de condução dos eventos, bem como os aspectos comportamentais da gestão dos homens, durante a construção das curvas de futuro.

Breve conclusão

O pragmatismo necessário à construção de uma curva de futuro, direcionada para a conquista de um objetivo estratégico nacional, de longo prazo, deve:

- estar embasado em um conceito de processo;
- utilizar as mais modernas técnicas de análise da conjuntura, retrospectiva e prospectiva;
- estar permanentemente atualizado;
- ser global e pró-ativo, permitir a aprendizagem contínua e dispor de um sistema de medição do seu desempenho;
- estar focado na gestão dos homens e na solução estratégica; e,
- ser buscado, diariamente, com afinco e com os olhos postos no futuro.

Anexo: Glossário

Introdução

A seguir são apresentados, por ordem alfabética, alguns conceitos relacionados a poder e a estratégia, úteis à compreensão do texto referente à Metodologia NAE.

Definições relacionadas aos fundamentos do poder

Fatores de crise de poder do Estado	A crise de poder do Estado corresponde à crise de governabilidade. São razões de crise: a maior sobrecarga de demanda, a maior conflitualidade social e certas conformações de distribuição de poder na sociedade.
Organização do Estado sob o enfoque do poder	Função clássica do Estado: produção e aplicação de normas. Órgãos do Estado: centros de aplicação do poder. Organização do poder: Título IV da Constituição Federal.
Poder	O "poder" é uma síntese interdependente de vontades e meios, direcionada para a conquista de um objetivo político.
Política	Diretrizes gerais, emanadas do mais alto nível institucional, que definem a missão e os objetivos a serem conquistados, expressam os limites de sua atuação e permitem a aplicação do poder disponível para conduzir o seu desenvolvimento.
Pressupostos da ação política do Estado	Definir a estratégia de conquista dos objetivos políticos. Conhecer e aplicar os meios para atingir os objetivos políticos.

Relação entre política e poder	O “poder” é uma realidade social e jurídica que conforma o Estado. Sociologicamente, o poder é a capacidade da autoridade fazer com que os homens atuem de maneira harmônica e certa. Juridicamente, o poder é a base da organização política, que sustenta o Estado, pois o Estado é o poder organizado para dirigir politicamente a Nação.
--------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Definições relacionadas à Estratégia

Ameaças	São forças ambientais não controláveis pela Nação, que podem dificultar a implementação de uma solução estratégica. Entretanto, ao serem identificadas, podem ser evitadas ou minimizadas em suas ações deletérias sobre as ações previstas.
Análise da conjuntura atual	É uma fase da gestão estratégica em que se levantam informações sobre a realidade atual, de sorte a permitir um amplo conhecimento do ambiente em estudo e auxiliar, posteriormente, o conhecimento da dinâmica passada e a elaboração dos cenários futuros.
Análise prospectiva	É uma fase da gestão estratégica em que são descritas, de forma coerente, as possibilidades de evolução de uma situação atual para uma situação futura. Sua elaboração deve considerar: a necessidade de uma visão global e sistêmica, a possibilidade de evolução para futuros múltiplos e incertos e a relação de dependência entre o futuro e as ações realizadas no presente.
Análise retrospectiva	É uma fase da gestão estratégica que tem a finalidade de conhecer os atores e as suas ações, que ao se realizarem no passado construíram o presente. A análise não se faz sobre o mérito dos eventos, mas sim, sobre a dinâmica do ambiente em estudo.

Concepção temporal	O estudo do passado deve destacar os atores e suas ações, que ao serem implementadas no passado, condicionaram a realidade do presente. Esta análise deve apresentar as forças que agiram sobre as idéias, sobre os atores e sobre suas ações, de sorte a permitir o conhecimento da dinâmica do poder que atuou no passado remoto e se estendeu aos dias atuais.
Construção das curvas de futuro	<p>A última fase da gestão estratégica atribui à Construção das Curvas de Futuro a possibilidade de, por meio de uma gestão pragmática, direcionar as ações do presente para o cenário desejável, permitindo, como decorrência, a conquista futura dos objetivos estratégicos.</p> <p>As ações a serem implementadas nesta fase são conduzidas por meio da gestão da solução estratégica e da gestão dos indivíduos que interagem no sistema.</p> <p>O fundamento dessa fase é de que o futuro se constrói pelas ações do presente, não sendo um destino manifesto.</p>
Elementos da decisão estratégica	Em termos abstratos caracteriza-se por: atingir o objetivo decisivo, com liberdade de ação, por meio da aplicação dos meios necessários, obtidos pela sua economia em frentes secundárias.
Estratégia	A arte da dialética das vontades, em que se emprega o poder disponível para garantir a conquista futura de objetivos estratégicos.
Fator “meios” da solução estratégica	A escolha dos meios deve propiciar uma economia dos mesmos e garantir a possibilidade de ação. Como a estratégia é a dialética entre vontades oponentes, a judiciosa aplicação dos meios deve permitir que se atinja o ponto decisivo do adversário, preservando a nossa liberdade de ação.
Fator “tempo” da solução estratégica	O planejamento estratégico deve manobrar no tempo. Longe de proceder por hipóteses rígidas e probabilísticas, deve fundamentar-se em um feixe de possibilidades que poderão ocorrer ou não. Os prazos para as conquistas dos objetivos devem ser perfeitamente definidos.

Finalidade da estratégia	Atingir os objetivos fixados pela política, utilizando, da melhor maneira possível, os meios de que se dispõe.
Gestão estratégica	A gestão estratégica é um processo complexo que considera os sistemas: de elaboração da solução estratégica; de conhecimento do ambiente e suas resistências; de conhecimento dos cenários futuros e suas probabilidades de concretização; e de monitoramento da realidade. A estes sistemas técnicos deve ser considerada a gestão dos homens envolvidos no processo de gestão da curva de futuro.
Indicador de desempenho	Indicador de desempenho é um dado numérico a que se atribui uma meta. Esta informação é levada, periodicamente, à atenção dos gestores das curvas de futuro.
Indicador de desempenho do nível estratégico	Estes indicadores são usados para avaliar os principais efeitos de uma estratégia em um determinado setor da instituição e nas causas destes efeitos, refletindo sobre a conquista (ou não) dos objetivos.
Interação corretiva	<p>É uma fase da gestão estratégica destinada à atualização do Planejamento Estratégico, em função da dinâmica temporal e do ambiente. Complementarmente, permite a retroalimentação do processo, ampliando sua capacidade de interação e sua capacidade de conquista dos objetivos estratégicos.</p> <p>A principal ferramenta da interação corretiva é a Teoria dos Jogos, que permite antever as ações dos atores envolvidos, bem como a força de suas ações.</p>
Medição sistemática de desempenho	O modelo da eficácia não está estruturado sobre valores medidos, mas sim na medição sistemática que indica a evolução planejada. A medição sistemática e estruturada permite às organizações monitorarem seu desempenho e desta forma realizar rápidas mudanças, com base em informações pertinentes e confiáveis, bem como visualizar a conquista dos objetivos pretendidos.
Meta estratégica	A meta estratégica é a solução integrada e multidisciplinar, que em sua concepção deve considerar os fatores: tempo, meios e manobra.

Oportunidades	São forças ambientais não controláveis pela instituição, que podem favorecer uma solução estratégica, desde que reconhecidas e aproveitadas oportunamente.
Pontos fortes	São vantagens estruturais, controladas pela instituição, que a favorecem frente às oportunidades e às ameaças.
Pontos fracos	São desvantagens estruturais, controladas pela instituição, que desfavorecem a possibilidade de utilização das oportunidades e agravam as ameaças, que se apresentam na conquista dos objetivos estratégicos.
Princípios estratégicos	Comando único no mais alto nível institucional; objetividade nas ações estratégicas; manutenção da iniciativa nas ações estratégicas; preservação da segurança; simplicidade de concepção e de implementação das ações estratégicas; busca da surpresa na implementação de uma ação estratégica; aplicação dos meios necessários (massa); dinamismo no processo de conquista de um objetivo estratégico; integração sistêmica; e economia de meios em frentes que não sejam estratégicas.
Solução estratégica	São sistemas perfeitamente quantificados, que respondem às clássicas perguntas do planejamento (Quem? O quê? Quando? Como? Onde? Com que meios?) e que se encontram direcionados para a conquista dos objetivos estratégicos.

Seção das experiências

A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica

Características gerais do planejamento no Brasil

O Brasil acumulou, sobretudo entre os anos 40 e 70 do século passado, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental. Desde os primeiros exercícios, no imediato pós-Segunda Guerra, por meio, entre outros, do Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, determinados constitucionalmente, o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas cinco ou seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico.¹

¹ O estudo clássico sobre as formas de intervenção do Estado na atividade econômica, com referência direta à experiência histórica brasileira até meados dos anos 1960, é o trabalho de Alberto Venâncio Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o direito público econômico no Brasil*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

Estruturadas mais freqüentemente em torno de grandes objetivos econômicos e, em alguns casos, formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional (como a Sudene), essas experiências de planejamento governamental – das quais as mais conhecidas e ambiciosas foram, no auge do regime militar, os dois planos nacionais de desenvolvimento – conseguiram atingir algumas das metas propostas, mas tiveram pouco impacto na situação social da nação. O país tornou-se maduro do ponto de vista industrial e avançou no plano tecnológico ao longo desses planos, mas, não obstante

progressos setoriais, a sociedade permaneceu inaceitavelmente desigual, ou continuou a padecer de diversas iniquidades, em especial nos terrenos da educação, da saúde e das demais condições de vida para os setores mais desfavorecidos da população.

Como indicou um dos principais formuladores e atores da experiência brasileira nessa área, Roberto Campos, o conceito de planejamento sempre padeceu de uma grande imprecisão terminológica, tendo sido utilizado tanto para o microplanejamento setorial como para o planejamento macroeconômico mais integrado. Num esforço de precisão semântica, ele propunha distinguir “entre simples declarações de política, programas de desenvolvimento e planos de desenvolvimento. No primeiro caso, ter-se-ia uma simples enunciação de uma estratégia e metas de desenvolvimento. Um programa de desenvolvimento compreenderia, além da definição de metas, a atribuição de prioridades setoriais e regionais e a formulação de incentivos e desincentivos relacionados com essas prioridades. Um plano de desenvolvimento avançaria ainda mais pela especificação de um cronograma de implementação, pela designação do agente econômico (público ou privado) e pela alocação de recursos financeiros e materiais. A palavra ‘projeto’ seria reservada para o detalhamento operacional de planos ou programas.”²

Embora hoje plenamente integrada ao processo de ação governamental, sobretudo a partir da criação, em 1964, do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral – que unificou encargos e atribuições que estavam dispersos em núcleos de assessoria go-

² Cf. Roberto Campos, “A experiência brasileira de planejamento”, in Mario Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos, *A Nova Economia Brasileira*, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974, p. 47.

vernamental, comissões, conselhos e coordenações –, a idéia de planejamento emerge de modo global e integrado a partir dessa época, mas já tinha experimentado, antes, alguns esforços políticos de âmbito variado e de alcance desigual. Em trabalho ainda inédito, o professor de economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul José Truda Palazzo traçou uma cronologia desse itinerário até o regime militar, dividindo o período pós-1930 em quatro segmentos: o primeiro, iria de 1934 a 1945, abrangendo o Estado Novo e tendo como órgão central o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), ademais de algumas comissões criadas, sobretudo, durante a Segunda Guerra Mundial; o segundo, iria de 1946 a 1956, e representaria, de certa forma, uma transição entre tentativas de implantação de um órgão central de planejamento e uma intensa fase de reorganização administrativa; o terceiro, situou-se entre 1956 e 1963, “caracterizando-se pela criação de órgãos centrais estabelecidos em função de planos, mais do que de planejamento”; e, finalmente, o quarto período, que tem início em 1964, com os governos militares, representando um esforço inédito de planejamento global, com o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), depois continuado por meio dos PND I e II.³

³ Utilizei-me, nesta seção e nas seguintes (até os anos 1970), do trabalho inédito do professor José Truda Palazzo “O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro”, Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS, 1977, manuscrito datilografado.

Depois de vários planos tentativos de estabilização econômica, ao longo dos anos 80 e 90, pode-se, a título de complementação cronológica, estabelecer um quinto período na história do planejamento governamental no Brasil, agora marcado pela determinação da Constituição de 1988, no sentido de serem implemen-

tados planos plurianuais como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um prazo maior – neste caso, ao longo de quatro anos, entre o segundo ano de uma administração e o início da seguinte – do que o permitido pela execução orçamentária em bases anuais.

Pode-se, igualmente, para dar uma idéia das dificuldades e dos problemas técnicos com que se debatiam os primeiros planejadores governamentais do Brasil, nas décadas imediatamente subsequentes à Segunda Guerra Mundial, transcrever os fatores que Roberto Campos listava, no início dos anos 70, como indicativos daqueles obstáculos institucionais e estruturais: “(1) deficiências estatísticas no tocante a dados fundamentais como o emprego de mão-de-obra, o investimento do setor privado e as relações inter-industriais; (2) a escassez de planejadores experimentados; (3) o importante peso do setor agrícola, no qual o planejamento é difícil pela proliferação de pequenas unidades decisórias, para não falar em fatores climáticos; (4) a importância do setor externo (exportações e ingresso de capitais), sujeito a agudas flutuações, particularmente no caso do comércio exterior, dependente até pouco tempo de uma pequena faixa de produtos de exportação sujeitos a grande instabilidade de preços.”⁴

Uma comparação perfunctória com nossa própria época revelaria as seguintes características em relação àquelas dificuldades enunciadas por Roberto Campos: (1) abundância de estatísticas para os dados fundamentais da economia e da área social, com certo refinamento metodológico para pesquisas setoriais, diversificação

⁴ Cf. Roberto Campos, “A experiência brasileira de planejamento”, op. cit., p. 50-51.

excessiva ou indesejável para séries relativas ao custo de vida e ao desemprego, esforços ainda inacabados para a mensuração adequada de grandes agregados macroeconômicos; (2) provimento relativamente satisfatório de planejadores governamentais, a despeito da deterioração da tecnocracia de Estado, comparativamente ao que tinha sido alcançado até o início dos anos 80; (3) importante desenvolvimento material nos três setores básicos da economia, seguido de deterioração parcial da infra-estrutura física e da crise fiscal do Estado, convertido em “despoupador” líquido e regulador excessivo da atividade empresarial privada; (4) caráter ainda estratégico do setor externo (acesso a mercados, captação de investimentos diretos e financiamento compensatório), mas diversificação ainda insuficiente da pauta exportadora, com concentração em produtos de baixo dinamismo exportador e pequena elasticidade-renda, a despeito de uma faixa de produtos de alta tecnologia (aviões).

Entretanto, a diferença mais notória entre as condições atuais de elaboração e execução de qualquer exercício de planejamento econômico governamental em relação à época coberta pelo ministro do Planejamento da era militar parece ser a dos meios operacionais (e legais) à disposição do Estado em cada época, uma ampla flexibilidade e liberdade de ação naqueles idos, notadamente através dos decretos-lei, e a necessária negociação com o poder legislativo, assim como com a própria sociedade civil, característica indissociável da democracia contemporânea.

Primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil

No contexto do conflito militar da Segunda Guerra Mundial, o Estado brasileiro organizou-se para administrar recursos e suprir contingenciamentos, notadamente mediante o Plano Quinquenal de Obras e Reparamento da Defesa Nacional (1942) e do Plano de Obras (1943), ou através de órgãos como o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado ainda nos anos 30. O regime Vargas recebeu apoio do governo americano para efetuar um levantamento das disponibilidades existentes em recursos naquela conjuntura militar (Missão Cooke, 1942-1943). Os esforços para se lograr obter ajuda financeira americana ao desenvolvimento redundaram na criação da Companhia Siderúrgica Nacional e, no plano institucional, no estabelecimento de uma Comissão Mista que, de 1951 a 1953, formulou, com base em novo esforço de cooperação técnica americana (missão Abbink), um diagnóstico sobre os chamados “pontos de estrangulamento” da economia brasileira – sobretudo de infra-estrutura –, com algumas sugestões e recomendações para seu encaminhamento, entre elas uma relativa ao estabelecimento de um banco central.

Antes disso, entretanto, foi formulado, durante o governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), o Plano Salte, mais orientado, com base em trabalhos técnicos do Dasp, a resolver essas questões setoriais, mediante adequado ordenamento orçamentário, do que voltado para uma concepção abrangente de planejamento estratégico de governo. Como salientado pelo Professor Palazzo, “o plano Salte era modesto em suas pretensões, embora tivesse objetivos de grande alcance para a época”.⁵ Das fontes de recursos

⁵ Cf. José T. Palazzo, “O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro”, op. cit., p. 4.

previstas, 60% viriam do orçamento da União e 40% do financiamento externo, o que explica, talvez, a insistência da diplomacia brasileira nessa época com o estabelecimento de um “plano Marshall” para a América Latina, evidenciada, por exemplo, por ocasião da conferência americana que constituiu a Organização dos Estados Americanos, em março de 1948 em Bogotá.⁶

⁶ Cf. Paulo Roberto de Almeida, “A Diplomacia do Liberalismo Econômico: as relações econômicas internacionais do Brasil durante a Presidência Dutra”, in José Augusto Guilhon de Albuquerque (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, vol. I: Crescimento, modernização e política externa, São Paulo: Cultura Editores associados, 1996, p. 173-210.

De fato, no caso do Salte, não se tratava de um plano econômico completo, mas de uma organização dos gastos públicos, que tampouco pôde ser implementado integralmente, em função de dificuldades financeiras, não apenas de natureza orçamentária mas, igualmente, devido à relativa carência de financiamento externo. Como indicou um estudioso, “A natureza do Plano Salte não era realmente global, pois não dispunha de metas para o setor privado ou de programas que o influenciassem. Tratava-se, basicamente, de um programa de gastos públicos que cobria um período de cinco anos. Ele conseguiu, entretanto, chamar a atenção para outros setores da economia defasados em relação à indústria e que poderiam, conseqüentemente, impedir um futuro desenvolvimento.”⁷

⁷ Cf. Werner Baer, *A Economia Brasileira*, São Paulo: Nobel, 1996, p. 75.

Na mesma época, a busca de uma solução ao problema da escassez de petróleo, vinculado ao da dependência externa, acabou resultando num maior envolvimento do Estado no domínio econômico, ao ser determinado, mais adiante, o estabelecimento do monopólio da União nessa área e a criação de uma empresa estatal, a Petrobras (1953). Ao mesmo tempo ocorria a fundação do órgão fundamental para a consecução dos esquemas de financiamento dos novos projetos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), aliás uma das recomendações da Comissão

Mista Brasil–Estados Unidos. Deve-se ressaltar, contudo, que a instabilidade política brasileira, típica da República de 1946, constituiu-se em notável entrave, não apenas para iniciativas de planejamento econômico, como também para o próprio processo de administração governamental corrente.⁸

O debate econômico em curso, polarizado entre os adeptos de uma administração tradicional, ou ortodoxa, da economia – entre os quais se destacavam seguidores do economista Eugenio Gudín –, e os partidários do planejamento estatal, ainda que indicativo – corrente em grande medida identificada com os chamados “desenvolvimentistas” –, contribuiu para certa descontinuidade da ação governativa, quando não para a superposição de medidas contraditórias em matéria de políticas macroeconômicas e setoriais. Cabe igualmente colocar o processo de desenvolvimento brasileiro na segunda metade do século XX, com suas tendências de expansão (como durante a fase do “milagre”, entre 1968 e 1974) e de declínio relativo (nas duas décadas seguintes), no contexto do grande crescimento do comércio mundial e da intensificação dos fluxos financeiros internacionais, tanto sob a forma dos investimentos diretos como na modalidade dos empréstimos comerciais. Ainda que as taxas de crescimento no Brasil tenham sido significativas nos anos 50, a expansão demográfica contribuiu em grande medida para reduzir o ritmo do crescimento per capita, como evidenciado pela comparação com a experiência de outros países que também estavam crescendo rapidamente nesse período, como a Alemanha e o Japão, por exemplo.

⁸ Ver, a propósito, Robert T. Daland, *Brazilian Planning: development, politics and administration*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967.

Taxas médias de crescimento do PIB per capita		
Países	1950-1960	1960-1967
Brasil	2,9	1,1
República Federal da Alemanha	6,8	3,1
Coréia do Sul	2,5	5,1
Espanha	2,6	7,2
Estados Unidos	1,1	3,6
Taiwan	3,8	7,1
Japão	7,2	8,6

Fonte: Paul Singer, A crise do milagre (1982)

O Plano de Metas de JK: a mística do desenvolvimentismo

A proposta de um “Programa de Metas” (ou Plano, como ficou mais conhecido), antes mesmo de ser inaugurado o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960), constituiu notável avanço na noção de uma coordenação racional da ação do Estado no estímulo a setores inteiros da economia, em geral na área industrial, mas com grande ênfase naqueles “pontos de estrangulamento” já detectados em relação à infra-estrutura.⁹ As limitações à capacidade de importar já constituíam preocupação essencial da equipe de planejadores, sobretudo no âmbito do BNDE e do Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República. O setor de educação também recebeu precoce atenção nesse Plano, embora mais voltado para a formação de pessoal técnico destinado a operar as indústrias básicas e outros setores de infra-estrutura. A construção de Brasília, ao contrário do que se poderia pensar, não fazia parte da concepção original do Plano de Metas, mas dele constava a expansão da rede rodoviária para a interiorização do processo de desenvolvimento.

⁹ A literatura registra a existência de dois trabalhos, ambos clássicos, de análise detalhada do Plano de Metas de JK, efetuados cada um em sua vertente específica, respectivamente, no campo econômico, por Carlos Lessa, 15 Anos de Política Econômica, 3ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1982, e, no campo da ciência política, por Celso Lafer, JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, este originalmente uma tese de doutorado apresentada na Universidade de Cornell em 1970.

Como bem ressaltado pelo professor Palazzo, “apesar de muitos identificarem o Plano de Metas como o primeiro plano brasileiro de programação global da economia, em realidade ele apenas correspondeu a uma seleção de projetos prioritários, mas evidentemente, desta vez, com visão mais ampla e objetivos mais audaciosos que os do Plano Salte, buscando inclusive uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado. A sua ênfase recaía, fundamentalmente, no desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria de base; não estava, no entanto, caracterizando um planejamento global, tanto que por falta de um esquema racional e adequado de financiamento, acabou por provocar um pesado surto inflacionário.”¹⁰

O Plano de Metas, elaborado sob a orientação de Lucas Lopes e de Roberto Campos, por meio de trabalho conjunto do BNDE e de um Conselho Nacional de Desenvolvimento, criado no dia seguinte à posse de JK, dedicou-se a identificar os setores carentes de investimentos – pelo Estado, pela iniciativa privada ou pelo capital estrangeiro – e, dentro de cada setor, as metas, cuidando ainda de se ter um objetivo para cada meta. “A quantificação desse objetivo, em regra geral, foi feita da seguinte maneira: foram elaborados estudos das tendências recentes da demanda e da oferta do setor e, com base neles, projetou-se, por extrapolação, a composição provável da demanda nos próximos anos, na qual também se considerou o impacto do próprio plano de metas. Os resultados dessa extrapolação é que permitiram a fixação de objetivos quantitativos a serem atingidos durante o quinquênio. Esses objetivos foram testados e revistos durante a aplicação do plano, por meio do método de aproximações suces-

¹⁰ Cf. Palazzo, “O Planejamento...”, op. cit., p. 4.

¹¹ Cf. Celso Lafer, “O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)” in Betty Mindlin Lafer, org., Planejamento no Brasil, 3ª ed.; São Paulo: Perspectiva, 1975, p. 29-50; p. 37.

sivas que constituiu, por assim dizer, o mecanismo de *feedback* do plano de metas, conferindo-lhe as características de um planejamento contínuo.”¹¹

Com grande incidência sobre a produção nacional – cerca de um quarto do produto global – e uma grande abertura para o exterior – 44% dos recursos previstos para a implementação do plano estavam dedicados à importação de bens e serviços –, o Plano de Metas revelou, pela primeira vez, a possibilidade de cooperação entre o setor privado – mobilizado por meio de grupos executivos – e o setor público – organizado em torno do BNDE. A taxa de crescimento da economia ultrapassou as médias dos dois quinquênios anteriores – 7% ao ano entre 1957 e 1962, contra apenas 5,2% nos períodos precedentes, sendo as taxas per capita de 3,9 e 2,1% –, contra expectativas pessimistas em relação às possibilidades de serem vencidos aqueles “gargalos”, apontados como obstáculos fundamentais, em especial na área externa. Setorialmente, o produto industrial cresceu 11,3% ao ano, ao passo que o agrícola à taxa mais modesta de 5,8%. A tabela a seguir sumaria as taxas setoriais de crescimento.

Taxas de crescimento do produto e setores (1955-1961)				
Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1955	8,8	11,1	7,7	9,2
1956	2,9	5,5	-2,4	0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,1	7,6	8,1

Fonte: IBGE

O Plano compreendia um conjunto de 30 metas organizadas nos seguintes setores: 1) Energia (com 43,4% do investimento total): elétrica; nuclear; carvão mineral; produção e refinação de petróleo; 2) Transportes (29,6% dos recursos previstos): reaparelhamento e construção de ferrovias; pavimentação e construção de rodovias; serviços portuários e de dragagens; marinha mercante; transportes aeroviários; 3) Alimentação (com apenas 3,2% dos investimentos previstos): trigo; armazéns e silos; armazéns frigoríficos; matadouros industriais; mecanização da agricultura; fertilizantes; 4) Indústrias de base (com 20,4% dos investimentos previstos): siderurgia; alumínio; metais não-ferrosos; cimento; álcalis; celulose e papel; borracha; exportação de minérios de ferro; indústria automobilística; construção naval; mecânica e material elétrico pesado; 5) Educação (3,4% dos recursos): formação de pessoal técnico.

Entre os setores industriais, o automobilístico foi o que mais recebeu incentivos, especialmente por meio da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (antecessora do Banco Central), que proporcionou facilidades para a entrada de equipamentos importados sem cobertura cambial. Para compensar os efeitos concentradores do crescimento industrial no Centro-Sul, foram estabelecidos incentivos fiscais para o Nordeste, tendo Celso Furtado assumido a Superintendência do Desenvolvimento dessa região (Sudene), criada nesse período. Brasília, também parte desse esforço de dinamização do *heartland* brasileiro, parece ter consumido cerca de 2 a 3% do PIB durante todo o processo de sua construção, o que não estaria alheio à aceleração

¹² Cf. Celso Lafer, JK e o programa de metas (1956-1961), op. cit., p. 147 e 150.

do processo inflacionário que foi registrado desde então.¹² O Plano logrou, em todo caso, cumprir seus objetivos básicos, que poderiam ser resumidos na arrancada ou aceleração da industrialização e na interiorização do desenvolvimento.

Uma análise mais crítica desse plano, por Werner Baer, indica que “não se tratava de um programa de desenvolvimento global, pois não abrangia todas as áreas de investimento público ou as indústrias básicas e, durante um período de cinco anos, não tentou conciliar as necessidades de recursos de trinta setores básicos atingidos pelo plano com as dos setores não-incluídos. As metas deveriam ter sido estabelecidas tanto para o governo quanto para o setor privado. (...) O investimento de infra-estrutura preocupava-se essencialmente com a eliminação de gargalos, tarefa para a qual a comissão conjunta já havia lançado as bases. Em muitos casos, foram redigidas metas detalhadas, incluindo muitos projetos individuais, enquanto outras metas foram formuladas somente em termos gerais.”¹³

¹³ Cf. Baer, op. cit., p. 77.

Entre as heranças menos desejadas do Plano de Metas situou-se o surgimento de um surto inflacionário que se deveu, na análise do professor Palazzo, a dois fatores: (a) a emissão destinada a cobrir os investimentos governamentais; (b) a falta de contrapartida fiscal, unida ao fato de que nenhum esquema especial de sustentação financeira do Plano havia sido formulado. “Para contrabalançar os efeitos da inflação que se implantava, o Governo Kubitschek lançou uma programação especial, conhecida como Programa de Estabilização Monetária, que deveria cobrir o período 1958-1959, mas este se mostrou insuficiente em função

da estratégia traçada: a elevação espetacular dos meios de pagamentos e os pesados déficits orçamentários. O Programa de Estabilização tentou a redução das despesas públicas e o aumento da receita, bem como certa limitação ao crescimento do PIB. Não alcançou, no entanto, o seu objetivo e o governo preferiu o caminho da política desenvolvimentista, mesmo em prejuízo das boas relações com entidades financeiras internacionais, em especial com o FMI, que pretendia uma disciplina dos investimentos internos nos programas, como condição para recomendar financiamentos do exterior.”¹⁴

¹⁴ Cf. Palazzo, op. cit., p. 5.

4. O Plano Trienal de Celso Furtado: a economia vitimada pela política

Em contraste com o nítido sucesso do Plano de Metas, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado em apenas três meses por uma equipe liderada por Celso Furtado no final de 1962, para já subsidiar a ação econômica do governo João Goulart no seu período presidencialista (em princípio de 1963 a 1965), sofreu o impacto da conjuntura turbulenta em que o Brasil viveu então, tanto no plano econômico como, em especial, no âmbito político. O processo inflacionário e as crises políticas com que se defrontou o governo Jango, combinaram-se para frustrar os objetivos desenvolvimentistas do plano, que buscava retomar o ritmo de crescimento do PIB da fase anterior (em torno de 7% ao ano), ao mesmo tempo em que pretendia, pela primeira vez, contemplar alguns objetivos distributivistas. Estavam

¹⁵ Cf. Roberto B. M. Macedo, “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)” in Mindlin Lafer, org., *Planejamento no Brasil*, op. cit., p. 51-68.

previstos, em seu âmbito, a realização das chamadas “reformas de base” (administrativa, bancária, fiscal e agrária), ademais do reescalonamento da dívida externa.¹⁵

Era um plano de transição econômica, não de planejamento macrossetorial, e sua interrupção, antes mesmo da derrocada do governo Goulart, torna difícil uma avaliação ponderada sobre seus méritos e defeitos intrínsecos (como o problema das economias de escala no caso da indústria de bens de capital). Ele partia, em todo caso, do modelo de “substituição de importações” e da noção de que os “desequilíbrios estruturais” da economia brasileira poderiam justificar uma elevação persistente no nível de preços, de conformidade com alguns dos pressupostos da teoria estruturalista que disputava, então, a primazia conceitual e política com a teoria monetarista, que era aquela preconizada pelo FMI e seus aliados nacionais (já objeto de notória controvérsia no anterior governo JK). O processo inflacionário era, em parte, atribuído a “causas estruturais” do setor externo (esquecendo o efeito do ágio cambial sobre os preços internos) e, em parte, ao déficit do Tesouro como decorrência dos altos investimentos realizados (mas a unificação cambial também privou o Estado de uma fonte de receita substancial, sem considerar a questão salarial, tratada de modo pouco responsável).

Em qualquer hipótese, os objetivos contraditórios do Plano Trienal (reforma fiscal para elevação das receitas tributárias, mas inibição do investimento privado; redução do dispêndio público

via diminuição dos subsídios ao trigo e ao petróleo, mas política de recuperação salarial; captação de recursos no mercado de capitais, sem regulação adequada e sem remuneração compensatória da inflação; mobilização de recursos externos num ambiente de crescente nacionalismo e hostilidade ao capital estrangeiro), ademais da aceleração do processo inflacionário (73% em 1963, contra 25% previstos no Plano), condenaram-no ao fracasso antes mesmo que o governo Goulart fosse derrubado numa conspiração militar. A economia cresceu apenas 0,6% em 1963, como reflexo do baixo nível de investimentos realizado no período: na verdade, os investimentos privados cresceram 14% nesse ano, mas eles tinham caído 10% no ano anterior, contra um decréscimo de 18% nos investimentos públicos em 1963. Em síntese, o plano falhou em seu duplo objetivo de vencer a inflação e promover o desenvolvimento, mas as causas se situam acima e além de sua modesta capacidade em ordenar a atuação do Estado num contexto político que tornava inócua a própria noção de ação governamental.

Produto e inflação (1961-1965)

Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da produção industrial (%)	Taxa de inflação (%)
1961	8,6	11,1	33,2
1962	6,6	8,1	49,4
1963	0,6	-0,2	72,8
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7

Fonte: IBGE

No plano institucional, no final do governo Goulart, foi fundada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social

¹⁶ Conforme depoimento de Mario Henrique Simonsen por ocasião das comemorações dos 25 anos do Ipea, citado por Maria Rita Loureiro (org.), *50 Anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento, instituições, depoimentos*, Petrópolis: Vozes, 1997, p. 213.

(Anpes), com o objetivo de “realizar estudos para o desenvolvimento de planos para governos futuros”¹⁶ e que abriria o caminho, a partir de 1964, para o desenvolvimento crescente (e também consciente) de estruturas de planejamento governamental no Brasil. O Estado estava se preparando para “guiar” e “promover” o crescimento econômico no Brasil, o que seria efetivado plenamente no contexto do regime militar que encerrou a breve experiência democrática da República de 1946 e deu início a uma série de ambiciosos planos nacionais de desenvolvimento.

Do ponto de vista constitucional, as condições foram dadas para que os processos de planejamento e de gestão administrativa e de intervenção do Estado no terreno econômico pudessem se dar da maneira mais rápida possível, com a adoção de alguns instrumentos legais que facilitaram esses processos. Em primeiro lugar, o Ato Institucional de abril de 1964 estabeleceu prazos fatais para a tramitação no Legislativo de projetos de iniciativa do poder Executivo, ao passo que o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, deu ao presidente da República a faculdade de baixar decretos-leis sobre matéria de segurança nacional, o que incluía igualmente, a maior parte das intervenções do Estado no campo econômico.¹⁷

¹⁷ Cf. Alberto Venâncio Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, op. cit., p. 35.

5. O Paeg do governo militar: o Estado interventor

O regime inaugurado em abril de 1964 começou a atuar em clima de estagnação econômica e de aceleração inflacionária, justificando preocupações sobretudo no campo da estabilização e da

correção de rumos. O Plano de Ação Econômica do Governo, na gestão do general Castelo Branco (1964-67), atuou basicamente no nível da política econômica e seus instrumentos básicos, como a política monetária, mas ele também atacou as causas estruturais da inflação (custos da política substitutiva, inelasticidades setoriais). “O Paeg optou por um combate progressivo ou gradual à inflação” e postulou “a manutenção da participação do trabalho (cerca de 65% em 1960) no produto a custo de fatores, meta que seria cumprida por meio de uma adequada política salarial”, ademais de objetivar “atenuar as desigualdades regionais de renda através da concessão de caráter prioritário aos investimentos no Norte e Nordeste.”¹⁸ Ele procurou, por outro lado, incentivar as exportações, via política cambial, e os investimentos estrangeiros.

O Paeg reduziu de fato a inflação, embora em proporções inferiores àquelas que ele próprio tinha estabelecido como limites anuais (25% em 1965 e 10% em 1966) e tampouco conseguiu realizar altas metas de crescimento.

Produto e inflação (1964-1968)

Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da produção industrial (%)	Taxa de inflação (%)
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7
1966	6,7	11,7	41,3
1967	4,2	2,2	30,4
1968	9,8	14,2	22,0

Fonte: IBGE

¹⁸ Cf. Celso L. Martone, “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo, PAEG (1964-1966)” in Mindlin Lafer, op. cit., p. 69-89; p. 75-76.

Seus efeitos foram basicamente institucionais, consistindo numa ampla reorganização da ação do Estado e preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na eco-

nomia – contra a própria filosofia econômica do regime em vigor –, a começar por um sensível aumento da carga tributária. De fato, “apesar de todo o seu compromisso aberto com o capitalismo como fonte de acumulação de capital, o modelo nunca correspondeu a um protótipo de livre-iniciativa. A estratégia econômica brasileira foi mais pragmática, enraizando-se em uma tradição intervencionista. A participação do governo na economia, que fora objeto de crítica em 1963 (...), aumentou após a intervenção militar. O investimento público, seja diretamente na infra-estrutura, seja por meio de empreendimentos estatais, teve aumentada a sua porcentagem na formação de capital. A regulação da atividade econômica não se abateu. (...) Expandiu-se o controle público sobre os recursos, por meio tanto dos impostos quanto da poupança forçada acumulada pelo sistema de previdência social. (...) O modelo foi louvado pelo extraordinário crescimento que propiciou entre 1968 e 1973: uma taxa de expansão agregada de mais de 10% ao ano não é pouca coisa. Também foi criticado por seu fracasso em distribuir renda e oportunidades de forma mais eqüitativa.”¹⁹

¹⁹ Cf. Albert Fishlow, *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*, São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004, p. 21.

Talvez até mais importante do que suas realizações econômicas, o Paeg permitiu a implementação de amplo programa de reformas institucionais, nos planos fiscal (tributário-orçamentário), monetário-financeiro, trabalhista, habitacional e de comércio exterior. No campo tributário, as mudanças atingiram quase todos os impostos (inclusive tarifas aduaneiras), operando-se a substituição dos velhos tributos sobre a produção e o consumo (como Selo e Vendas e Consignações) pelo IPI e pelo ICM. De

modo geral, o Paeg, mesmo não alcançando suas metas, logrou um nível razoável de estabilização econômica, efetuou uma importante reforma do Estado nas áreas gerencial e orçamentária, preparando, portanto, as bases para o crescimento do país no período subsequente. No lado menos brilhante da herança deixada, do ponto de vista dos instrumentos macroeconômicos, deve ser registrado o instituto da correção monetária, que permeou as reformas realizadas naquela conjuntura e que sustentou a tolerância inflacionária em que o Brasil passou a viver a partir de então.

No plano das instituições, essa época consolida a formação de uma espécie de aliança tácita entre militares e tecnocratas (que envolveu diplomatas, igualmente) e que se prolongaria durante todo o período autoritário e mais além, deixando marcas no funcionamento ulterior do Estado brasileiro, em especial no plano da carga fiscal e no das suas responsabilidades indutoras, reguladoras e promotoras do desenvolvimento. Na área polêmica das chamadas “reformas de base”, o governo lançou, em novembro de 1964, o que denominou o “Estatuto da Terra”, prevendo a desapropriação e o acesso à propriedade rural improdutiva, a colonização de terras livres e uma série de modalidades de assistência às atividades agrícolas pela formação de cooperativas, garantia de preços mínimos e disseminação de novas técnicas de produção.

Ainda no plano institucional, o Estado brasileiro tinha avançado na experiência de planejamento: foi criado, em 1964, por inspiração

²⁰ Para um depoimento pessoal sobre o surgimento do IPEA e as fases iniciais do planejamento na era militar, ver a entrevista com João Paulo dos Reis Velloso in Maria Rita Loureiro (org.), 50 Anos de Ciência Econômica no Brasil, op. cit., p. 331-344.

do ministro Roberto Campos, do Planejamento, um Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que se ocupou do sistema de acompanhamento das medidas propostas no plano do governo e que logo depois se converteu no Ipea.²⁰ De fato, a partir desse período e até o final da era militar se assiste à consolidação de um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte de responsabilidade pela condução, de forma relativamente autônoma, das atividades econômicas, tendo sempre como objetivo o aprofundamento do processo de industrialização. Peça chave no processo de reforma administrativa e de modernização do Estado brasileiro foi o decreto-lei nº 200, de 1967, que efetuou uma reforma gerencial nos modos de gestão do setor público.

No que se refere especificamente ao planejamento econômico, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral “passou a dispor, potencialmente, de maior autoridade do que qualquer outro. Isso deveu-se ao fato de esse órgão desempenhar o papel de agência central no que concerne ao sistema de planejamento e ao sistema de contabilidade e auditoria interna (anteriormente uma atribuição do Ministério da Fazenda), e, mais tarde, ao sistema de controle das empresas estatais e das autarquias e fundações, sobrepondo-se ao controle setorial exercido até então apenas pelos diversos ministérios.”²¹

²¹ Cf. Luiz Carlos Bresser Pereira, “Do Estado patrimonial ao gerencial”, in Ignacy Sachs, Jorge Wilhelm e Paulo Sérgio Pinheiro (orgs.), Brasil: um século de transformações, São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 239.

6. O planejamento se consolida: o Plano Decenal e o PED

O governo do marechal Costa e Silva (1967-1969) recebeu em herança um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado nos últimos dias do governo Castelo Branco pelo Ipea, que seria um roteiro de desempenho para o período 1967-1976 (que não chegou, contudo, a ser posto em execução). Já com o Paeg bem avançado, o ministro Roberto Campos encomendou ao presidente do Ipea, João Paulo dos Reis Velloso, a elaboração de um plano estratégico decenal que comportou, na verdade, duas partes: um documento de análise global, que era um modelo macroeconômico para o desenvolvimento do Brasil num espaço de dez anos (redigido pelo economista Mario Henrique Simonsen), e um conjunto de diagnósticos setoriais, sob responsabilidade do próprio Ipea, que servia de base para as ações propriamente programáticas, inclusive na área cultural, num período de cinco anos.²²

Em sua despedida (em março de 1967), ao transmitir o cargo ao ministro Hélio Beltrão, o ministro Roberto Campos indicou que “buscou-se nele formular uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, para escapar ao hábito constante da improvisação imediatista, que sacrifica o futuro ao presente, por não compreender o passado; uma programação quinquenal de investimentos, para racionalizar e melhor coordenar a ação dos diversos órgãos governamentais; um conjunto de indicações sobre as políticas gerais – de crédito, de orçamento e de câmbio – necessárias para compatibilizar a promoção do desenvolvimento com

²² Conforme depoimento telefônico de João Paulo dos Reis Velloso a Paulo Roberto de Almeida, em 9 de junho de 2004. Cf. também Octavio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, 2^a ed.; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 233-239.

o combate à inflação. (...) O planejamento que concebemos para uma sociedade democrática é um planejamento de moldura e de contexto econômico para o conjunto de decisões de economia. É *executivo*, no tocante à ação do Estado, e *indicativo* no tocante ao setor privado. (...) Mas o plano não é um episódio, é um processo. Não é um decálogo, é um roteiro; não é uma mordaça e sim uma inspiração; não é um exercício matemático e sim uma aventura calculada. (...) Planejar é disciplinar prioridades, e prioridade significa postergar uma coisa em favor de outra”.²³

²³ Cf. Roberto Campos, “A mudança da guarda ao deixar a pasta do Planejamento, em 16 de março de 1967)” in Roberto de Oliveira Campos, *Do Outro Lado da Cerca*, 3ª edição, Rio de Janeiro: Apec, 1968, p. 286-288.

Segundo Roberto Campos, o Plano Decenal compreendia um “plano de perspectiva”, no qual se estabeleciam metas e se formulava uma “estratégia decenal de desenvolvimento”, preparando-se também um “programa quinquenal de investimentos”, no qual se incluíam orçamentos de formação de capital em três níveis: (a) orçamentos regulares, cobrindo a administração central do governo federal, agências autônomas e sociedades de economia mista, com previsões de todos os investimentos dessas entidades; (b) orçamentos específicos para os governos estaduais e municipais dentro dos setores especialmente examinados no Plano, os quais representavam entre 80 a 90% da formação de capital dos estados e municípios; (c) projeções estimadas dos investimentos de empresas privadas no setores especificamente mencionados no plano (habitação, aço, metais não ferrosos, indústria mecânica e elétrica, produtos químicos de base, infra-estrutura, construção, comunicações, energia elétrica e mineração).²⁴

²⁴ Cf. Roberto Campos, “A Experiência Brasileira de Planejamento”, op. cit., p. 63-64.

Como indica ainda o professor Palazzo, “o Plano Decenal não apresentava uma programação rígida para a década, mas abrangia o estudo prospectivo do consumo e orientava os investimentos federais acima de outros programas que viessem a ser elaborados pelas administrações do período”. Ele “estabeleceu uma série de disciplinas quanto à utilização dos recursos ao longo da década e criou um estilo normativo inteiramente novo no país, com os orçamentos básicos setoriais sob controle do governo central e a indicação das providências institucionais a serem adotadas por meio de orçamento programa. Como programação global, estabeleceu prioridades estruturais: a consolidação da infra-estrutura e das indústrias de base, a revolução da tecnologia no campo e a atualização do sistema de abastecimento. Como medidas sociais, definiu a revolução pela educação e a consolidação da política habitacional lançada pelo Paeg. Previa, ainda, a reforma administrativa e um sistema de proteção à empresa privada nacional.”²⁵

Como documento de trabalho a prazo médio, o governo elaborou, já sob orientação do novo ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, um Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1968-1970, enfatizando as metas setoriais definidas no Plano Decenal. Apresentado em julho de 1967, ele consistia, numa primeira fase, de diretrizes de política econômica e de diretrizes setoriais, com alguns vetores de desenvolvimento regional. O governo reconhecia a existência de um processo inflacionário e se propunha estimular adequadamente o setor privado.²⁶ Estava

²⁵ Cf. Palazzo, op. cit., p. 10.

²⁶ Cf. Ianni, Estado e Planejamento Econômico, op. cit., p. 243.

expresso o objetivo de se ter um “projeto nacional de desenvolvimento”, que se utilizaria da noção de planejamento para lograr alcançar suas metas explícitas. A orientação metodológica adotada reconhecia o esgotamento do ciclo anterior de substituição de importações e admitia a crescente participação do setor estatal na economia brasileira, via concentração de investimentos em áreas ditas estratégicas, em geral na infra-estrutura.²⁷ A elevada taxa de crescimento do produto em 1968 e a redução do nível de preços criaram uma boa base de transição para a fase de crescimento acelerado que se seguiu.

²⁷ Cf. Denysard O. Alves e João Sayad, “O Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970” in Mindlin Lafer, op. cit., p. 91-109.

Taxas de crescimento do produto e setores (1968-1973)				
Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6,0	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14,0	4,0	12,1
1973	14,0	16,6	0,0	13,4

Fonte: IBGE

Embora não hostil ao ingresso de investimentos diretos estrangeiros no setor produtivo brasileiro, o PED tinha como um dos seus diagnósticos centrais a constatação da necessidade da participação do setor estatal no preenchimento dos chamados “espaços vazios” da economia, de modo a não permitir a consolidação do capital estrangeiro em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento, inclusive com uma avaliação setorial de novas oportunidades de substituição de importações. Ele foi complementado por uma série de planos setoriais ou regionais, como o Programa de Integração Nacional, voltado para o Nordeste e

a Amazônia; o Proterra, visando dar exeqüibilidade à reforma agrária; o Provale, programação de infra-estrutura para o vale do rio São Francisco; o Prodoeste, incentivos para o Centro-Oeste; o Prorural, estendendo aos trabalhadores do campo os benefícios da previdência social, e o Programa de Integração Social, que visa à participação dos trabalhadores do setor privado no valor agregado pela atividade empresarial.²⁸

²⁸ Cf. Palazzo, op. cit., p. 11.

No plano macroeconômico e das políticas econômicas setoriais, o governo deu grande estímulo às exportações, instituindo o regime de câmbio flexível (criado em agosto de 1968) e uma série de isenções de impostos indiretos (IPI, ICM) e diretos (renda), direitos de *drawback* e créditos fiscais para as empresas que destinassem sua produção, no todo ou em parte, aos mercados externos. Como sintetizou Roberto Campos, o PED acentuou mais objetivos gerais e diretrizes de política do que compromissos com metas quantitativas, exceto no tocante à programação plurianual de investimentos, em que aproveitou essencialmente o programa de investimentos anteriormente formulado para os primeiros três anos de execução do Plano Decenal.²⁹

²⁹ Cf. Campos, op. cit., p. 67.

7. O planejamento na era militar: o I e o II PND e a “fuga para a frente”

No governo do general Emílio Médici (1970-1974), o debate econômico e político, já de ordinário restrito, comportou algum grau de ceticismo quanto às eventuais virtudes do planejamento

³⁰ Cf. Antonio Delfim Netto, “Dêem-me um ano e não se preocupem com décadas”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 20 de março de 1970, p. 3, citado por Octavio Ianni in *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, op. cit., p. 248.

³¹ *Idem*, *ibidem*, p. 249.

governamental de longo prazo. O ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto, chegou a considerar algumas dessas tentativas de planejamento estatal “como uma espécie de futurologia”, considerando que a “ação do governo, no campo econômico, tem que ser meramente instrumental”.³⁰ Ele preconizava “libertar o empresário das regulamentações sibilinas, da política econômica contraditória e da prepotência do burocrata despreparado”, pedindo ainda para que se deixasse “funcionar o mercado, estimulando a concorrência e criando as condições para que o sistema de preços reflita, efetivamente, a escassez relativa dos fatores de produção.”³¹

Em todo caso, o ministério do Planejamento divulgou, em 1º de outubro de 1970, o chamado Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período 1970-1973, esclarecendo que não se tratava de um novo plano global e que o trabalho de diretrizes governamentais, tal como explicitado pelo ministro Reis Velloso, deveria complementar-se com dois outros documentos: o novo orçamento plurianual, com vigência para o período 1971-1973; e um primeiro plano nacional de desenvolvimento, previsto para ser implementado entre 1972 e 1974.

O objetivo básico do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, estando nele definidas quatro áreas prioritárias: (a) educação, saúde e saneamento; (b) agricultura e abastecimento; (c) desenvolvimento científico e tecnológico; (d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional. Como metas eco-

nômicas, ele pretendia: (a) assegurar uma taxa de crescimento entre 7 e 9% ao ano, em termos reais, evoluindo para 10% ao fim do período; (b) a expansão crescente do emprego, da ordem de 2,8 a 3,3% até 1973; (c) inflação decrescente, em nível não superior a 10% em 1973; (d) elevação do investimento, da média de 15 a 16%, para mais de 18% até 1975.³² O plano previa ainda a expansão, considerada necessária, da receita das exportações pelo menos à taxa média de 7 a 10% ao ano, de maneira a evitar o aumento rápido do endividamento externo e problemas futuros de balanço de pagamentos.

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), elaborado, como o segundo, sob a orientação do ministro do Planejamento Reis Velloso, esteve mais voltado para grandes projetos de integração nacional (transportes, inclusive corredores de exportação, telecomunicações), ao passo que o segundo, na presidência Geisel (1974-1979), foi dedicado ao investimento em indústrias de base (em especial siderúrgica e petroquímica). Ele buscava alcançar a autonomia em insumos básicos, mas já num contexto de crise energética (daí sua ênfase na energia, com destaque para a indústria nuclear e a pesquisa do petróleo, ademais do programa do álcool e a construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu). O desenvolvimento científico-tecnológico tampouco foi deixado de lado, como revelam planos especiais feitos nessa área, com volumosos recursos alocados à formação de recursos humanos, mas também ao desenvolvimento de novas tecnologias.

³² Idem, p. 68-69.

O primeiro plano, segundo Roberto Campos, oficializou ambiciosamente o conceito de “modelo brasileiro”, definindo-o como o “modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no espaço de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida”. Esse modelo nacional deveria, “por um lado, criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica, e por outro lado, realizar democracia econômica, social, racial e política”. Entre seus pontos essenciais estava a “influência crescente do governo, mediante expansão dos investimentos e uso da capacidade regulatória”, que era considerada como uma “incorporação dos modernos instrumentos de evolução das economias desenvolvidas”.³³

³³ Cf. Campos, *idem*, p. 69.

Esse período correspondeu, portanto, ao “ponto alto” do planejamento governamental no Brasil e o papel do Estado, não restrito à elaboração de planos e à regulação geral da economia, foi muito mais extenso e intrusivo do que em qualquer outra época da história econômica passada e contemporânea. Instituições públicas e agências diretas controlavam amplos setores da vida nacional, a começar pelas mais diversas políticas setoriais, não apenas comercial, aduaneira e industrial, mas também no plano financeiro e creditício (bancos de desenvolvimento, de habitação e regionais, financiamentos a setores privilegiados), no campo diretamente produtivo e no de controle de preços, sem mencionar o desenvolvimento regional e vários projetos de grande porte. As empresas públicas eram “consideradas como parte do arsenal de políticas do governo”.³⁴

³⁴ Cf. Werner Baer, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*, 6ª ed.; Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1985, p. 327.

Foi no âmbito do I PND que foram elaborados os planos ou empreendidas as obras para grandes projetos na área de infra-

estrutura, como a ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Três Marias, a barragem de Itaipu, entre outras. O apoio financeiro viria não apenas das agências financeiras da União (BNDE, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal), como das instituições financeiras multilaterais e do mercado de capitais internacional. Outros programas compreendiam a expansão da siderurgia, o petroquímico, os corredores de exportação, construção naval, a primeira central nuclear em Angra dos Reis, ademais de um conjunto de hidrelétricas, programas de mineração e de comunicações.³⁵

³⁵ Cf. Palazzo, *op. cit.*, p. 12.

Com duração mais longa do que o primeiro, o II PND (1974-1979) ia além do Plano Decenal, que estava previsto terminar em 1976. Ele traçou o perfil do Brasil como uma grande potência emergente e fixava a renda per capita acima de mil dólares em 1979, ou seja, o dobro da renda média nos primeiros anos da década anterior. Já em 1977 previa um PIB superior a 100 bilhões de dólares, conferindo ao Brasil a posição de oitavo mercado mundial, ao passo que o comércio exterior, previsto alcançar nas duas direções a cifra de 40 bilhões de dólares, seria quinze vezes o registrado em 1963. Em seu âmbito seriam desenvolvidos dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico e o primeiro plano nacional de pós-graduação. Como pontos frágeis, num momento de crise do petróleo, registre-se que o Brasil importava mais de dois terços do combustível consumido, correspondendo esse produto a 48% da energia utilizada.³⁶

³⁶ *Idem*, p. 13.

Segundo uma obra de síntese, o II PND “foi a mais ampla e ar-

ticulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas. Partindo da avaliação de que a crise e os transtornos da economia mundial eram passageiros e de que as condições de financiamento eram favoráveis (taxas de juros *ex-ante* reduzidas e longo prazo para a amortização), o II PND propunha uma ‘fuga para a frente’, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mas construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a crise e o subdesenvolvimento. Ao invés de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a sabedoria econômica convencional, o II PND propunha uma transformação estrutural.”³⁷ Grande parte do financiamento para os empreendimentos produtivos deveria vir de fontes externas, aumentando em consequência o volume da dívida externa. As empresas estatais ocuparam o centro do palco desse espetáculo de industrialização substitutiva. “Os gigantescos investimentos a cargo de Eletrobras, Petrobras, Siderbras, Embratel e outras empresas públicas eram o sustentáculo do programa”.³⁸

O Brasil ainda manteve, a despeito da estagflação na maior parte dos países da OCDE, altas taxas de crescimento do PIB, a partir de um pico de 14% em 1973 e de quase 10% em 1976, mas às custas de um desequilíbrio crescente nas transações correntes e de uma multiplicação por três da dívida externa líquida entre 1974 e 1979. A própria decisão pela implementação do II PND nesse quadro recessivo significou a “subordinação dos objetivos de estabilização às metas de longo prazo”.³⁹

³⁷ Cf. Antonio Barros de Castro e Francisco E. P. de Souza, *A economia brasileira em marcha forçada*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, citado por Antonio Corrêa de Lacerda et al, *Economia Brasileira*, São Paulo: Editora Saraiva, 2000, p. 122.

³⁸ *Idem*, p. 123.

³⁹ Cf. Dionísio Dias Carneiro, “Crise e esperança, 1974-1980” in Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989, p. 306.

Taxas de crescimento do produto e setores (1974-1979)				
Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1974	9,0	7,8	1,0	9,7
1975	5,2	3,8	7,2	2,9
1976	9,8	12,1	2,4	8,9
1977	4,6	2,3	12,1	2,6
1978	4,8	6,1	-3,0	4,3
1979	7,2	6,9	4,9	6,7

Fonte: IBGE

O II PND, caracterizado por uma alteração nos rumos da industrialização brasileira, até então centrada na indústria de bens de consumo duráveis, contemplava pesados investimentos nas seguintes áreas: (a) insumos básicos: metais não-ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (b) infra-estrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proalcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão; (c) bens de capital: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços. Os investimentos estatais adquiriram inclusive uma dimensão regional, com a distribuição espacial dos principais projetos.

Os efeitos positivos do II PND só se faziam sentir em meados da década seguinte, sobretudo no setor de bens intermediários, mas já a partir de 1976 ele começou a enfrentar problemas operacionais. Outras insuficiências se revelariam no não fechamento da

dependência tecnológica e no não tratamento da questão social, ou distributiva. O segundo choque do petróleo, em 1979, acarretou a regressão do alto desempenho econômico observado até então, bem como o declínio da própria noção de planejamento econômico, antes mesmo que a crise da dívida externa mergulhasse o Brasil numa longa fase de baixo crescimento e inflação elevada a partir daí e até a introdução do Plano Real, em 1994.

A fase final do regime militar, cujo início data da crise da dívida externa em 1982, desenvolve-se numa atmosfera de graves turbulências econômicas e políticas, marcada entre outros elementos pelo movimento em prol de eleições diretas para a presidência da República. Naquele período, era nítido o contraste entre os principais indicadores macroeconômicos (crescimento, taxa de inflação, contas externas) dessa fase com aqueles que tinham caracterizado o período do “milagre econômico”, como a tabela abaixo pode demonstrar.

Indicadores econômicos do período militar, 1970-1984

Ano	Crescimento do PIB (%) Nominal	Balço de pagamentos* por habit.	Dívida Externa*	Dívida/ PIB	Taxa de inflação	
1970	10,4	7,2	-562	5.295	12,5	19,5
1971	11,3	8,6	-1.307	6.622	13,3	20,3
1972	12,1	9,4	-1.489	9.521	16,3	17,3
1973	14,0	11,3	-1.688	12.572	15,9	14,9
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
1981	-3,1	-5,3	-11.734	61.411	23,3	109,9
1982	1,1	-1,2	-16.310	70.198	25,8	95,5
1983	-2,8	-5,0	-6.837	81.319	39,4	154,5
1984	5,7	3,4	45	91.091	43,1	220,6

Fonte: IBGE; * = US\$ milhões

De fato, uma agregação desses dados por médias decenais re-

vela uma flagrante inversão de tendências entre os anos 1970, caracterizados por altas taxas de crescimento real do produto, a despeito mesmo da crise do petróleo, e a década seguinte, não sem motivo chamada de “perdida”, tanto em virtude do medíocre desempenho econômico, sobretudo no crescimento real por habitante, como em razão da aceleração inflacionária.

Indicadores econômicos agregados para os anos 1970 e 1980

(PIB: taxa média anual; inflação: variação mediana)	1971-80	1981-90
Crescimento do PIB real	8,5	1,5
Crescimento do PIB real por habitante	5,9	-0,4
Inflação (deflatores do PIB)	40,9	562,9

Fonte: Banco Mundial

8. Instabilidade macroeconômica e planos tentativos de estabilização

A economia brasileira atravessou um longo período de estagnação com inflação alta durante a fase final do regime militar e durante o processo de redemocratização: a renda per capita encontrava-se, em 1994, no mesmo patamar conhecido em 1980. O planejamento governamental, tal como conhecido na fase anterior, encontra-se desarticulado e tanto o III PND como o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República permanecem no papel. Nesse ínterim, o Brasil conheceu, apenas e tão somente, planos de estabilização, seis no total, com uma duração média de 18 meses cada um e uma nítida aceleração inflacionária após cada um deles.

A primeira tentativa de controle da inflação, no governo José

Sarney (1985-1990) deu-se mediante um tratamento de choque, o Plano Cruzado (fevereiro de 1986), caracterizado pelo congelamento de preços, tarifas e câmbio e pela troca de moeda. Ele foi seguido, oito meses depois, pelo plano Cruzado 2, já num contexto de aumento de tarifas e de reajuste generalizado de preços, com a conseqüente reindexação da economia e a criação de um gatilho salarial (cada vez que a inflação superasse 20%, o que passou a ser freqüente). O plano Bresser (junho de 1987) traz novo choque cambial e tarifário, com congelamento de preços, salários e aluguéis.

A Constituição de 1988, numa demonstração da preservação dos instintos de planejamento na sociedade, institui o Plano Plurianual como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro. O PPA deveria estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais e, consoante uma prática já iniciada pelos governos militares, a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas.

Poucos meses depois de promulgada a nova constituição, o Brasil conhecia nova tentativa de estabilização, o plano Verão (janeiro de 1989), também marcado pelo congelamento de salários

e tarifas e novamente caracterizado por uma reforma monetária que, ao cortar três zeros do cruzado, converteu-o em cruzado novo. Seus efeitos foram igualmente efêmeros, pois a inflação já chegava a 10% no quarto mês de vigência. Doravante, o governo Sarney não mais conseguirá, a despeito de diferentes tentativas de contenção dos preços e outras medidas emergenciais, estabilizar a economia e fazer retroceder a inflação: esta, que no início do mandato presidencial se situava em torno de 250% ao ano (mas com tendência a 1000%) e que tinha conhecido o curto retrocesso do Plano Cruzado, acelera-se pouco a pouco, até aproximar-se da hiperinflação no final do governo, em março de 1990. Os dados da tabela abaixo são eloqüentes a esse respeito.

Indicadores econômicos, governo Sarney: 1985-1989

Ano	PIB, valor e crescimento		Poupança % PIB	Taxa inflação	Taxa desemprego
	US\$ milhões	% real			
1985	211,1	7,9	20,3	235	5,3
1986	257,8	8,0	18,0	65	3,6
1987	282,4	3,6	22,7	416	3,7
1988	305,7	-0,1	25,7	1.038	3,8
1989	415,9	3,3	27,1	1.783	3,3

Fonte: IBGE

O sucessor de Sarney, Fernando Collor de Mello, o primeiro a ser eleito por voto direto após o longo interregno ditatorial, começa o seu mandato, em 15 de março de 1990, em uma atmosfera política sobrecarregada pela conjuntura de crise econômica e de aceleração inflacionária (ritmo anual de 2.750%). Os numerosos mecanismos de indexação e de correção de valores contratuais, estabelecidos desde meados dos anos 1960 (e que davam certa margem de manobra aos agentes econômicos), evitavam que a

economia submergisse na voragem da hiperinflação, a despeito de taxas inaceitáveis para outras economias.

O Plano Collor, lançado imediatamente após a inauguração do seu mandato, representou, provavelmente, o choque mais brutal já conhecido na história econômica do Brasil: uma nova reforma monetária se faz ao custo de um confisco de todas as aplicações financeiras e um limite aos saques das contas à vista. A inflação cai a 3% ao mês, mas volta a subir para 20% em seis meses, o que determina a preparação de novo plano de tabelamento e congelamento (o Collor 2, de fevereiro de 1991), com novo surto inflacionário poucos meses depois.

Um programa de reforma tarifária, iniciado em outubro de 1990 e finalizado em julho de 1993, traz os direitos aduaneiros aplicados na importação de uma média de 43% em 1989 (mas com picos tarifários de 105%, ou até mesmo de 200% para alguns bens) a 14% aproximadamente, em 1994, o que obriga os industriais a se preocupar com a competitividade interna de seus produtos, algo impensável até então. A abertura da economia brasileira, condenada pelos antigos beneficiários do protecionismo, permite abaixar os preços relativos dos produtos industriais e, também, eliminar várias fontes de fricção comercial (e política) com o principal parceiro individual do Brasil, os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que facilitava as negociações comerciais multilaterais no âmbito da rodada Uruguai do GATT.

Realizado o *impeachment* do presidente Collor, em setembro de

1992, o vice-presidente Itamar Franco demonstra sua impaciência com o alto nível das taxas de juros por meio da troca sucessiva, no início de sua administração, de vários ministros das finanças e de presidentes do Banco Central. Apesar das diversas tentativas conduzidas na segunda fase do governo Collor e a partir de então, a inflação permanece elevada durante toda a primeira metade dos anos 1990, atingindo um ritmo (cerca de 40% ao mês) que em outros países significaria hiperinflação.

Indicadores econômicos, governos F. Collor e I. Franco: 1990-1994

Ano	PIB, valor e crescimento		Poupança	Taxa	Taxa
	US\$ milhões	% real	% PIB	inflação	desemprego
1990	469,3	-4,3	18,0	1.477	4,3
1991	405,7	1,3	11,4	480	4,8
1992	387,3	-0,5	12,9	1.158	5,8
1993	429,7	4,9	14,6	2.708	5,3
1994	543,1	5,9	16,6	1.094	5,1

Fonte: IBGE

O terceiro (mas não o último) ministro da Fazenda de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, que tinha começado pelas Relações Exteriores (até maio de 1993), dá início a um plano de estabilização em três etapas, visando não apenas conter mas eliminar as fontes e as pressões inflacionistas na economia. Pela primeira vez em muitos anos, atacou-se previamente as causas da inflação – o déficit público, principalmente – em lugar de se tentar, pelos mecanismos conhecidos (controle de preços e salários, por exemplo), simplesmente minimizar os seus efeitos.

O Plano Real, implementado progressivamente a partir de dezembro de 1993 e finalizado mediante troca do meio circulante

em julho seguinte, trouxe, finalmente, estabilidade econômica e condições para a retomada do planejamento governamental. Um primeiro PPA, elaborado para o período 1991-1995, teve como objetivo tão simplesmente cumprir a determinação constitucional, sem qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo. Já o PPA 1996-1999 trouxe novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, e os “projetos estruturantes”, ao passo que o Programa “Brasil em Ação” agregou ao plano o gerenciamento de grandes empreendimentos estratégicos. Entre os eixos estratégicos de integração, definidos no início do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), estavam os transportes, a energia, as telecomunicações, bem como novas tecnologias.

O PPA seguinte, válido para o período 2000-2003, inovou ao introduzir na administração pública federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, a integração entre o plano, o orçamento e a gestão, e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos. Em todo caso, ambos PPAs foram fortemente perturbados em sua implementação pelo ciclo de crises financeiras internacionais que, iniciadas no México no final de 1994, prolongaram-se pela Ásia e na Rússia em 1997 e 1998 e terminaram por atingir igualmente o Brasil em setembro desse ano, obrigando a um plano de sustentação com o FMI e países credores por um valor de 41,5 bilhões de dólares.

Indicadores econômicos dos dois governos Fernando Henrique Cardoso: 1995-1998 e 1999-2002

Ano	PIB, valor e crescimento		Poupança	Taxa	Taxa
	US\$ milhões	% real	% PIB	inflação	desemprego
1995	705,4	4,2	20,3	21,9	4,4
1996	775,5	2,6	18,0	9,1	5,2
1997	807,8	3,2	17,7	4,3	5,1
1998	787,5	0,1	17,2	2,5	7,2
1999	529,4	0,8	16,0	8,4	7,3
2000	588,0	4,3	17,7	5,2	7,6
2001	510,4	1,3	18,1	7,7	6,8
2002	456,2	1,9	18,3	12,5	10,5

Fonte: IBGE

Um intenso processo de reformas marcou a primeira administração Cardoso, tanto no âmbito do Estado (reformas administrativa, da previdência social etc.), como no ambiente regulatório de vários setores da economia, infra-estrutura e comunicações, em especial. Mudanças organizacionais importantes ocorreram no plano das funções do Estado. O antigo Dasp, que tinha sido extinto em 1986 para dar lugar a uma Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, foi reconstituído em 1990, com a criação da Secretaria de Administração Federal da Presidência da República. A SAF foi transformada em Ministério da Administração e da Reforma do Estado no início da primeira presidência Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que por sua vez será fundido com o Ministério do Planejamento no início da segunda presidência FHC, passando a ser chamado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.⁴⁰

⁴⁰ Cf. Bresser Pereira, "Do Estado patrimonial ao gerencial", op. cit., p. 245, 247 e 253.

Uma Lei de Responsabilidade Fiscal veio completar, no ano 2000, o novo sistema de controle das despesas públicas, estabelecendo limites para os pagamentos de pessoal, para a dívida pública, para os gastos correntes (monitorados de perto nos períodos eleitorais), bem como no que se refere aos investimentos e despesas extraordinárias, que não podem ser programados sem uma indicação precisa quanto à fonte de financiamento. Trata-se, em grande medida, de um código de conduta que, bem mais do que operar a harmonização orçamentária na administração, contribuiu para mudar radicalmente os métodos de gestão pública no Brasil.

9. A experiência do “Brasil 2020”

A experiência mais recente de planejamento governamental integrado no Brasil, ainda que não com o sentido de efetuar-se uma orientação precisa para os investimentos públicos ou para organização orçamentária das atividades do Estado, deu-se no período da presidência Fernando Henrique Cardoso, no quadro da antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República (sob a gestão do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg). O projeto “Brasil 2020”, elaborado em 1998, consistiu num exercício de reflexão, com o objetivo de traçar visões sobre o futuro do Brasil e, com isso, orientar a elaboração de alguns cenários exploratórios para guiar o itinerário brasileiro de desenvolvimento.

Para sua melhor consecução, a tarefa foi dividida em três fases: (a) elaboração de cenários prospectivos sobre o país, com horizonte no ano 2020; (b) elaboração de um cenário desejado (normativo) com base nos anseios e expectativas da nação brasileira; e (c) definição das linhas referenciais e delineamento de um projeto estratégico de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil.⁴¹ Consultas a especialistas e diversas reuniões de trabalho permitiram ao corpo técnico da SAE montar três cenários ditos “exploratórios”, de longo prazo (designados pelos nomes indígenas de Abatiapé, Baboré e Caaetê). Esses cenários procuraram analisar possíveis futuros alternativos, com base numa montagem técnica de combinações plausíveis de condicionantes e variáveis e não embutiram desejos ou preferências dos formuladores. Eles indicaram, sobretudo, as diferentes alternativas de evolução futura da realidade dentro de limites de conhecimento antecipáveis.⁴²

Segundo o cenário Abatiapé, por exemplo, “em 2020, o Brasil é uma potência econômica sólida e moderna, mas ainda apresenta níveis de desequilíbrio social”. Tem-se a aceleração do crescimento econômico, mas “registram-se ainda graves problemas sociais e regionais, por força da persistência da má distribuição de renda e da concentração espacial da economia”. No cenário Baboré, em contrapartida, o Brasil de 2020 “apresenta-se como uma sociedade mais justa. O papel do Estado concentra-se na redução da pobreza absoluta e do hiato entre ricos e pobres (mas) a participação do país no comércio exterior permanece em menos de 1%.” No cenário Caaetê, finalmente, o mais pessimista,

⁴¹ Cf. Secretaria de Assuntos Estratégicos, Brasil 2020: cenários exploratórios, Brasília: SAE, texto para reflexão sobre o Brasil do Futuro, julho de 1998, p. 5.

⁴² Cf. Secretaria de Assuntos Estratégicos, Brasil 2020: Cenário Diadorim, esboço de um cenário desejável para o Brasil, Brasília: SAE, seminário nacional, novembro de 1998, p. 2.

em 2020, “o Brasil enfrenta crises de instabilidade política e econômica, cujo prolongamento leva ao agravamento dos problemas sociais. O quadro de instabilidade é, em larga medida, decorrente da não concretização das reformas estruturais. (...) A vulnerabilidade do país é agravada diante da prevalência de um cenário internacional de fragmentação, com recrudescimento do protecionismo. O Brasil perde espaços no mercado mundial, fechando-se em si mesmo, sem possibilidade de contar com fatores externos capazes de impulsionar o crescimento econômico”.⁴³

⁴³ Cf. SAE, Brasil 2020: cenários exploratórios, op. cit., p. 19-32. Incidentalmente, esse cenário mais pessimista parece ter sido refletido em estudo do National Intelligence Council, entidade filiada à CIA que traçou no quadro de um “Projeto 2020”, perspectivas para o Brasil e a América Latina, nas quais tenta visualizar algumas linhas tendenciais da evolução brasileira e regional. Segundo esse estudo de caráter prospectivo, “o Brasil vai provavelmente falhar em sua tentativa de liderança na América do Sul, devido tanto ao ceticismo de seus vizinhos quanto à sua ênfase freqüentemente determinante em seus próprios interesses. Ele vai continuar, entretanto, a ser a voz dominante no continente e o mercado principal para seus parceiros do Mercosul. O Brasil ainda não terá ganho a sua cadeira permanente no Conselho de Segurança, mas continuará a se considerar um ator global. A despeito de que o desempenho econômico brasileiro não será espetacular, as dimensões de sua economia ao lado de sua vibrante democracia continuarão a desempenhar um papel estabilizador na região. Esquemas comerciais com

A partir dos cenários exploratórios foi possível traçar um cenário “desejado”, dito Diadorim. A esse cenário atribuiu-se a expressão da vontade e das aspirações da coletividade, refletindo seus anseios e delineando o que se esperaria alcançar num horizonte dado de tempo (2020). Os insumos para o projeto “desejado” foram gerados por meio de consultas a especialistas brasileiros, que redigiram estudos em diversos campos de interesse para o desenvolvimento nacional (sistema político, federação, educação, reforma do Estado, inserção social e racial, inserção internacional).

O cenário Diadorim foi descrito como uma “imagem-objetivo”, para a definição das ações necessárias e adequadas para desatar o processo de mudança na realidade brasileira que, ao longo de mais de duas décadas (a partir de 1996, ano base a partir da qual se traçou uma “cena de partida”), deveria aproximar o Brasil e sua sociedade daquele futuro almejado.

Qual seria esse futuro? Segundo a síntese oferecida em seminário

nacional, em novembro de 1998, no ano de 2020, “o Brasil deverá ser uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida e elevado nível educacional. Apresentará uma inserção competitiva no contexto internacional de modo a ocupar posição de destaque na economia mundial, com a conservação de sua soberania e desfrutando uma economia sólida e dinâmica. Deverá ter uma cidadania forte, uma sociedade organizada e participativa, alicerçada em elevada consciência política. O sistema político será estável e desenvolvido, com democracia profundamente enraizada. O Brasil deverá contar com um Estado regulador que promova o desenvolvimento econômico e social, proteja o meio ambiente e garanta os direitos humanos. A identidade cultural deverá estar reforçada como síntese de múltiplas civilizações, com a valorização das diversidades de etnias, gêneros, credos e regiões. Os ecossistemas estarão conservados, com os recursos naturais e a biodiversidade aproveitados de forma sustentável, graças à capacitação nas tecnologias relevantes. O espaço nacional estará distribuído de forma equilibrada, com a redução dos desníveis regionais e sociais, bem como o equacionamento da questão agrária.”⁴⁴

Os principais vetores do projeto “desejado” estavam articulados em torno de aspirações mais usualmente citadas nas pesquisas conduzidas pelo projeto: equidade e justiça social, com qualidade de vida, seguindo-se “desenvolvimento econômico” e depois desenvolvimento político-institucional. Cultura e democracia também eram aspirações valorizadas, mas com uma incidência média, logo seguida pela inserção mundial soberana.

a Europa, os Estados Unidos e grandes economias em desenvolvimento, principalmente China e Índia, ajudarão a manter o crescimento de suas exportações o suficiente para compensar a falta geral de dinamismo de sua economia. Mesmo após 20 anos, os esforços para implementar reformas vitais nas instituições brasileiras estarão ainda em curso. Apesar de que a situação tenderá a apresentar alguma melhoria, o assim chamado ‘custo-Brasil’, um problema de governança, continuará a dificultar os esforços para modernizar inteiramente sua economia. O sistema tributário complexo e pesado do Brasil, guerras fiscais entre os estados e limites à infra-estrutura interna de transportes persistirão. Tirando vantagem da fome na Ásia e de seus vínculos reforçados com a Europa, o Brasil conseguirá compensar suas debilidades estruturais graças a seu robusto setor do agribusiness. A grande dívida e sua vulnerabilidade à inflação também continuarão a ser matérias de preocupação.” Cf. “Latin America in 2020: Two Steps Forward, One and a Half Back” (sem atribuição de autoria), texto disponível no link: http://www.cia.gov/nc/PDF_GIF_2020_Support/2003_12_08_papers/dec8_latinamerica.doc.

⁴⁴ Cf. SAE, Cenário Diadorim, op. cit., p. 4; ver igualmente Ronaldo Mota Sardenberg, “Brasil 2020”, revista Parcerias Estratégicas, nº 6, março de 1999, assim como artigo homônimo, na mesma revista, nº 10, março 2001, p. 18-35.

Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Objetivos, atribuições, competências e funcionamento:

O NAE tem como objetivo processar, em tempo hábil, informações qualificadas, de modo a preparar a tomada de decisão pela presidência da República.

Faz parte de suas atribuições articular a inteligência nacional para o tratamento de temas estratégicos, desenvolver atividades de informação, de prospecção, de análise e de simulação.

O NAE não desenvolve, porém, qualquer função executora de projetos correntes e de ações de governo, cuja responsabilidade primeira continua a estar nas mãos dos ministérios e secretarias. O NAE cumpre suas funções em estreita sintonia com os ministérios e secretarias, de modo a otimizar as competências e o conhecimento acumulado nos distintos órgãos do governo.

O NAE também está aberto a contatos com os institutos e centros de altos estudos da Câmara Federal e do Senado, de modo a melhor qualificar os debates sobre temas relevantes para o País.

Participam dos trabalhos do NAE, institucionalmente ou de forma ad hoc, ministros de Estado, funcionários do governo, integrantes da comunidade científica e lideranças expressivas da sociedade civil, eventualmente participando de fóruns consultivos especial-

mente criados para apoiar e fornecer referências para a sua atuação. Os órgãos de governo diretamente ligados a um tema em pauta têm responsabilidade especial nas suas definições.

Os trabalhos de estudo e a mobilização de competências voltados para as atividades de prospecção do NAE envolvem articulação com a comunidade científica, governamental e empresarial, e consulta aos ministros, com o objetivo de processar estudos técnico-científicos, análises de viabilidade, projeções de impacto, considerando os diversos atores sociais e políticos na arena nacional e internacional.

Presidente do NAE: Luiz Gushiken, Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica

Coordenador: Glauco Arbix, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretário Executivo: Oswaldo Oliva Neto, Coronel EB