Planejamento Governamental no Brasil: entre a estratégia e a rotina processual

Frederico Lustosa da Costa y Vitor Miano

Introdução

Seja no setor público, seja na esfera privada, o planejamento se impôs como instrumento de gestão indispensável à ação racional. O mapeamento do ambiente, a identificação de problemas, o desenho de cenários, o estabelecimento de objetivos, o traçado do caminho para alcançá-los e a indicação dos fatores que afetam este curso de ação permitem estabelecer planos consistentes e, posteriormente, avaliar o desempenho de governos ou organizações no alcance das metas preestabelecidas.

A importância dessa ferramenta para o aproveitamento de recursos e o direcionamento de esforços cresce de acordo com a magnitude da organização. De maneira evidente, os governos se beneficiam quando empregam bons métodos de planejamento. A eficácia das políticas públicas é potencializada ao se incrementar a coordenação dos diversos atores envolvidos, adequar os arranjos institucionais e políticos, articular os mecanismos operacionais e administrativos e racionalizar os meios mais adequados aos fins desejados. No entanto, apesar desse consenso, ainda hoje práticas de planejamento governamental nem sempre são empregadas.

Durante o período de vigência da República Velha (1889-1930), o Brasil era um país caracterizado por uma economia essencialmente agrária. Neste contexto o Estado intervinha na economia, no geral, para a proteção e promoção do setor cafeeiro. Muitas ações se destinavam ao controle de preços, de maneira reativa, o que não demandava grandes esforços de planejamento. A partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o governo brasileiro passou a priorizar as ações

direcionadas à superação de falhas de mercado e à promoção da industrialização. O Estado incorporou a função de indutor da industrialização nacional, no intuito de contribuir para o desenvolvimento do capitalismo no país.

Para a consecução do modelo de substituição de importações adotado –característico de países capitalistas de desenvolvimento tardio, que ingressaram na era industrial quando as bases financeiras e técnicas da manufatura já eram relativamente complexas (Furtado, 1979)– grandes projetos industriais eram necessários. A criação de diversas empresas estatais fazia parte do desenvolvimento destes projetos, que guardavam forte interdependência, exigindo atenção na execução de uma implantação articulada, planejada (Gobetti, 2010).

Enquanto isso, no cenário internacional, a Grande Depressão dos anos 1930 e o fortalecimento do keynesianismo estimularam a adoção de um novo papel econômico do Estado: o de coordenador de decisões econômicas e o de tutela da economia, com o objetivo de promover o crescimento, regular o emprego e o consumo. A intervenção econômica do Estado, outrora condenada pela convicção na otimização dos livres mercados, passou a ser considerada virtuosa. Nos países latino-americanos essa ideologia foi levada às últimas consequências no modelo de crescimento baseado na industrialização via substituição de importações. O Brasil se incluía neste grupo e estas tendências se traduziram na criação das autarquias reguladoras da produção e do comércio e na promulgação de programas e normas que legitimavam a posse, pelo governo, de meios decisivos para conduzir a vida econômica (Saravia, 2004).

Logo, podem ser identificados fatores internos e externos que estimularam (ou demandaram) o aprimoramento da prática do planejamento governamental no Brasil. Este período inaugurou o estabelecimento de um Estado capitalista nacional-desenvolvimentista, intervencionista, sendo um marco no que tange as experiências de planejamento governamental brasileiro.

Vários planos foram desenvolvidos até então e diversas estruturas administrativas foram arquitetadas para o planejamento e coordenação dos projetos governamentais. Após algumas tentativas de configuração do sistema estatal de planejamento, este atingiu seu ápice na década

de 1970, época na qual a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) coordenava, de maneira centralizada, as ações de uma miríade de órgãos e entidades públicas, alcançando desempenhos significativos no que tange à integração entre planejamento, execução e monitoramento.

Mas a crise econômica da década seguinte veio a contribuir para o desmantelamento do sistema de planejamento federal e para a desvalorização deste processo. A ação governamental concentrava-se no curto prazo e o poder de influência das unidades incumbidas do planejamento foi severamente reduzido, o que prejudicava ainda mais a coordenação entre os diversos órgãos e entidades. Com a promulgação da Constituição de 1988, algumas possibilidades de mudança foram avistadas, já que instrumentos de planejamento e orçamentação foram previstos, na tentativa de se estabelecer um conjunto articulado de planos. Porém, foram necessários alguns anos e mandatos presidenciais para que estes instrumentos fossem de fato utilizados e, ainda, mais alguns para que as três peças orçamentárias em questão deixassem de ser uma mera formalidade, passando a representar, de fato, um planejamento.

A partir da segunda metade da década de 1990 a estrutura de planejamento passa a receber mais atenção dos governos, sendo reestruturada e revalorizada. Adicionalmente, no bojo da reforma gerencial (e gerencialista) outras práticas, provenientes do setor privado, passaram a ser incorporadas, como é o caso do planejamento estratégico. Aparentemente, essa adoção indica um avanço técnico no processo de planificação. Porém, uma análise mais próxima levanta dúvidas quanto a esta expectativa. Não por causa da ineficiência do planejamento estratégico como método, mas sim da maneira como este vem sendo praticado na esfera pública.

O presente trabalho apresenta e discute os diversos ciclos históricos do planejamento governamental no Brasil, evidenciando as fases da sua emergência, da consolidação, do apogeu, do declínio e da retomada, que se traduzem pela maior ou menor centralidade dos planos e das estruturas encarregadas de elaborá-los no âmbito das burocracias governamentais. Esse exercício revela que o planejamento, ao longo dos anos de ascensão, ganhou em formalização e consistência técnica, passando da elaboração de documentos meramente indicativos à formulação de planos mais estruturados e precisos. Na última fase, ao lado dos planos

plurianuais, de caráter programático e formal, a incorporação de técnicas de planejamento estratégico nem sempre foi acompanhada da prévia elaboração de diagnósticos aprofundados.

Evolução das Estruturas de Planejamento Governamental

Desde que, nos anos trinta, o Ocidente capitalista assumiu que o Estado pode ter um papel relevante no equilíbrio econômico, através da recuperação ou manutenção do volume de demanda agregada, o planejamento surge como mecanismo de antecipação e coordenação de decisões.

No Brasil, a partir do primeiro Governo Vargas, uma série de planos foi desenvolvida para orientar as ações e investimentos públicos, tais como o Plano de Obras e Equipamentos (1943-1946), o Plano SALTE (1946-1950), o Programa de Metas (1956-1961) e o Plano Trienal (1963-1965). Tentativas estas que, no geral, tiveram pouca eficácia no que tange à efetiva coordenação da Administração Pública e à integração entre os órgãos de planejamento e os órgãos e entidades responsáveis pela execução das estratégias. Alguns aspectos quanto às estruturas administrativas incumbidas do planejamento e execução devem ser destacados, de maneira a expor suas fragilidades e pontos fortes.

O Plano de Obras e Equipamentos foi criado tendo em vista a vulnerabilidade da economia nacional, caracterizada pela produção industrial pouco integrada e ainda bastante dependente de insumos básicos importados. Visando maior eficiência na sua gestão financeira, alguns ajustes administrativos foram realizados. Modelos orçamentários específicos foram instituídos, de maneira a distinguir as programações para investimentos das de custeio. Esse orçamento diferenciado proporcionaria maior flexibilidade contábil, possibilitando um alinhamento mais veloz entre plano e orçamento. Ao retirar as ações do plano do orçamento normal, haveria uma maior centralização do controle no Ministério da Fazenda e, adicionalmente, algumas normas burocráticas poderiam ser contornadas, dando mais agilidade ao processo.

A centralidade do Ministério da Fazenda na condução do plano, através de sua Comissão de Orçamento, foi um aspecto positivo. Com isso, as competências de planejamento de gestão dos recursos financeiros

previstos ficaram sob a responsabilidade de uma mesma unidade. A importância dessa conjunção decorre do fato de que uma programação orçamentária não representa, de fato, a garantia do desembolso. Como pode ser visto em outras ocasiões, a separação do planejamento e do financiamento em unidades distintas pode vir a trazer ameaças ao andamento das políticas públicas.

Por outro lado, o Plano de Obras e Equipamentos apresentou uma série de deficiências de planejamento graves. O ideal de integração era mencionado, mas não havia uma estratégia definida de como esse objetivo seria alcançado, nem quais seriam os recursos financeiros e técnicos direcionados para esse fim. O planejamento limitou-se a consolidar um conjunto de intenções, não permitindo o estabelecimento de instrumentos mais apurados de controle. Já a meta de expansão do crescimento da indústria não foi detalhada em projetos bem elaborados, já que nem estudos de viabilidade adequados foram realizados (Souza, 1984).

A distinção dos orçamentos de custeio e de investimento facilitaria o ajuste às especificidades técnicas na construção das obras de infraestrutura e das indústrias de base, no entanto, essa potencialidade não foi explorada. O orçamento global dos investimentos já fora estabelecido desde o início, e sua execução seria feita em um quinto por ano, o que refletia a inexistência de projetos específicos para as ações desejadas. Caso assim fosse, o desembolso deveria ocorrer de acordo com o andamento previsto de cada projeto, e não a partir de uma divisão simples do montante previsto pelos anos de duração do plano.

Em 1946, o Plano de Obras e Equipamentos foi encerrado e teve início outra experiência federal de planejamento, o Plano SALTE. Sua existência pouco interferiu na política econômica devido aos erros na definição do modo de financiamento e à desorganização de aspectos administrativos básicos. O que caracterizou esse plano foi a desarticulação entre orçamento e as políticas definidas, a inexistência de projetos e programas detalhados e a ausência de uma unidade com poderes suficientes para coordenar a Administração Pública. Não eram previstas fontes seguras para o financiamento das ações, o que por vezes incorreu na falta dos aportes financeiros necessários. Apesar de algumas atribuições sumárias de responsabilidade, não havia previsão de recursos, datas e

as condições de operação, tornando as metas alvos pouco substanciais (Souza, 1984).

Para a coordenação do plano foi criado o cargo de Administrador Geral do Plano, um ator de pouca autoridade que não interferia na atuação dos Ministérios. Apesar do plano ser abrangente, não existiam unidades de planejamento nos órgãos e entidades envolvidos na sua implementação. Isso contribuiu para a pouca adesão da Administração Pública ao plano e para as debilidades na comunicação interna no que dizia respeito ao plano. Com isso, o Plano SALTE tornou-se um projeto "acessório", superposto à rotina de trabalho dos órgãos e entidades (Souza, 1984).

Os únicos relatórios sobre as realizações do plano (um para o período de 1949-1951 e outro para 1952) são de autoria da Administração Geral, e esclarecem bem o descontrole sobre os investimentos e ações do plano:

> "Estes documentos indicam o grau de controle que foi possível ao Administrador Geral exercer: 1) não se sabia se os recursos previstos para o exercício fiscal de 1949 –primeiro ano do plano– haviam sido efetivamente aplicados, assim como se ignorava, inclusive, se os recursos assinados haviam sido desembolsados e entregues, mesmo que com atraso, aos administradores encarregados; 2) no ano de 1951 –terceiro ano do plano– de todas as consignações orçamentárias previstas, somente três chegaram a ser movimentadas e todas as três dedicadas a programas de caráter médico-assistencial, sem nenhuma conexão com as inversões de infraestrutura, defendidas com tanta ênfase nas projeções do Plano; ... 4) para os exercícios fiscais de 53 e 54 não chegou, sequer, à apresentação de relatórios e prestação de contas;..." (Souza, 1984:74).

Agravando ainda mais a situação, este plano quinquenal entrou em execução em 1949, no penúltimo ano do mandato do presidente Dutra, o que incorria em grandes riscos na sua implementação. Planejamentos dessa espécie, por mais simples que sejam, representam a formalização de interesses do governo vigente, selecionando, entre outras coisas, os

investimentos a serem realizados dentre uma miríade de possibilidades. Essas escolhas também refletem posicionamentos ideológicos e os compromissos políticos assumidos. Quando novos grupos assumem no Executivo e no Legislativo, nada assegura que a política econômica definida pelo plano anteriormente criado será mantida. Além disso, a troca de governo repercute numa "dança das cadeiras" dos cargos de direção do Executivo e em sua estrutura hierárquica, tanto da Administração Direta como da Indireta. Com efeito, isto pode incorrer em desvios significativos, ou até mesmo a anulação, das orientações dispostas no plano. Se esta possibilidade deve ser considerada no curso de execução de bons planejamentos públicos, sua relevância é ainda maior quando diz respeito a planos mal formulados, como é o caso do Plano SALTE.

Apesar do insucesso das experiências de planejamento governamental anteriores, estas medidas estimularam o desenvolvimento e a valorização da prática de planejamento com o objetivo de atender à demandas sociais especificas. A partir de então, o aperfeiçoamento da racionalidade no processo decisório das políticas governamentais era um assunto de maior notoriedade. É perceptível então que, antes da ascensão de Juscelino Kubitschek (JK) ao poder, as experiências de planejamento existentes, exitosas ou não, serviram para formar uma racionalidade técnica, mesmo que incipiente (Souza, 1984).

O Plano de Metas era um programa que englobava um conjunto de objetivos setoriais a serem atingidos pela ação conjunta dos setores privado e público federal, traduzidos em trinta metas quantitativas. Os alvos eram os gargalos na cadeia de insumos e na logística nacional, no intuito de se criarem condições para a expansão e consolidação da indústria. Do ponto de vista do crescimento econômico, diversos setores cresceram aceleradamente até o final do plano e alguns destes alcançaram índices de quase 100% de crescimento de produção, como é o caso da indústria automobilística, indústrias de base, insumos como cimento, celulose, borracha, etc. Também tiveram destaque os setores siderúrgico, construção, alumínio, metais não ferrosos, etc. (Láfer, 1987).

Contudo, alguns aspectos fundamentais de planejamento não foram observados, fazendo com que o plano se formasse essencialmente de uma reunião de programações autônomas, e não de um planejamento global. Salvo os setores de energia elétrica e rodovias, não existiam

projetos que discriminassem, ao menos, o escopo e as metas quantificáveis a serem alcançadas.

Para a condução do plano, o governo instituiu, em 1956, o Conselho de Desenvolvimento, órgão diretamente direcionado ao Presidente da República e composto por representantes do primeiro nível hierárquico dos Ministérios e de alguns Presidentes de órgãos descentralizados relevantes. Com isso, esperava-se centralizar a formulação das políticas públicas neste órgão de grandes prerrogativas de planejamento e coordenação. Porém, o cenário político do Governo JK não permitiu esse nível de centralização, e os Ministérios e entidades descentralizadas reagiram, buscando seus próprios fins. A parca coordenação realizada pelo Conselho das organizações públicas e seus respectivos projetos desenvolvimento foram alguns fatores que contribuíram para que o plano se apresentasse mais como uma consolidação formalizada das intenções do governo.

A ideia de planejamento centralizado, nas mãos do governo federal, se viu distante da realidade e a sinergia dos projetos acabou por não ser potencializada, até porque os objetivos eram setoriais e individualizados, não guardando inter-relações planejadas. Sobre a articulação com o setor privado, o governo instituiu os Grupos Executivos, uma inovação institucional exitosa que fugia ao processualismo da burocracia tradicional, auxiliando na articulação entre os projetos e metas de competência do setor privado.

Nas palavras de Souza (1984:82), o Plano de Metas se tornou "uma coletânea inconsistente de planos setoriais autônomos" que buscava atacar os gargalos do sistema produtivo nacional, com intervenções pontuais. Esses alvos foram referenciados em estudos realizados por organismos técnicos criados nos governos anteriores. Em outras palavras, a experiência de planejamento se concretizou na medida em que o Plano de Metas se beneficiou do esforço prévio da Comissão Mista Brasil Estados Unidos e do Grupo Misto Cepal - BNDE (Souza, 1984). Contudo, o plano serviu para sistematizar os trabalhos, públicos e privados, do setor industrial e das obras de infraestrutura, proporcionando aos seus agentes de execução uma consciência mais uniforme dos problemas nacionais e das formas de combatê-los. Em 1965, o Plano de Metas foi encerrado.

Em 1962 foi criado o cargo de Ministro Extraordinário de Planejamento, posição ocupada pelo renomado economista brasileiro Celso Furtado. Nesta época foi desenvolvido o Plano Trienal, formulado e coordenado pelo primeiro ministro de planejamento. No entanto, a conjuntura política quando da execução do plano não permitiu que o primeiro ministro do planejamento cumprisse sua função de articulador, fazendo com que o plano não saísse do papel.

Tomando como referência as experiências citadas, podemos separar dois grupos de aspectos relevantes para o desempenho do planejamento governamental e suas estruturas. A unidade incumbida de coordenar a execução do plano deve ter competências suficientes para fazê-lo, devendo coordenar a ação das organizações de pesquisa, planejamento, execução e comunicação; a previsão dos recursos deve ser feita sob bases segurar; a estabilidade política é um fator que contribui para a continuidade da execução dos projetos.

Após o golpe militar de 1964, a centralização do Poder Executivo fez com que as mudanças desejadas pelo governo fossem implantadas sem maiores resistências. Foi iniciado um período caracterizado pelo domínio da chamada tecnocracia, em que se destacavam a racionalidade linear, o economicismo e o autoritarismo. Com efeito, um novo ciclo do planejamento no Brasil foi estabelecido, englobando as décadas de sessenta e setenta.

Ao início da ditadura, em 1964, Castello Branco implementou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Foi alcançada uma sintonia das ações dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, de maneira a alinhar as políticas econômicas às estratégias definidas, via PAEG, para o desenvolvimento. A definição coordenada das diretrizes para as políticas econômicas, tendo como alvos a estabilização econômica e o combate à inflação foi outro ponto positivo do plano (Martone, 1987).

Quanto ao processo e à estrutura do planejamento, o modelo apresentou alguns avanços relevantes. Na sua construção, diagnósticos mais elaborados sobre as condições econômicas e sociais do país foram utilizados para a construção das metas econômicas e sociais. Porém, os dados utilizados para a análise não eram, estatisticamente, de boa qualidade, o que comprometia a confiabilidade das conclusões obtidas. No entanto, o reconhecimento do valor de bons diagnósticos para a estipulação

de metas e estratégias, assim como para o incremento da eficiência dos processos de avaliação, são aspectos bastante positivos (Souza, 1984).

Uma reforma administrativa também foi empreendida, no intuito de instrumentalizar a Administração Federal para o atendimento das necessidades de execução da política econômica. Porém, os objetivos de descentralização e de aumento da eficiência não foram alcançados. Como saldo do PAEG (1964-1966), tem-se que pela primeira vez o governo buscou sistematizar o planejamento governamental, de maneira articulada com a política econômica (Souza, 2004).

Ápice do planejamento governamental - Atuação da SEPLAN

A função de planejamento se via restringida ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Miniplan), órgão com pouco poder e, por conseguinte, pouca capacidade de coordenar as diversas ramificações do Estado em torno de objetivos comuns. A percepção, pelo governo e pelos tecnocratas, desse desajuste indicava a necessidade de criação de uma estrutura decisória que fosse capaz de articular as decisões econômicas, centralizar o processo de planejamento e concentrar as decisões governamentais (Codato, 1996).

O Governo Geisel (1974-1979) procurou se aparelhar de instrumentos para que o possibilitassem exercer a “moderna” concepção de governo na formulação e execução das políticas econômicas, em contraponto às ações isoladas de políticas fiscal, de preços, monetária, de salários, entre outras. Ao invés de apostar na ação relativamente isolada de Ministérios, a solução encontrada foi estabelecer um sistema administrativo amplo, com grande assessoramento técnico e político ao Presidente da República, uma espécie de “superconselho” com grande amplitude de prerrogativas e funções (Souza, 2004). Diversos discursos e ações de Geisel viriam a demonstrar sua preocupação com a integração das ações do governo. Para o presidente, os benefícios trazidos pelo aumento da disciplina e da unidade de pensamento e ação evitariam ou reduziriam a duplicação de órgãos e a superposição de funções (Codato, 1996).

Em 1974, a Lei Nº 6.036 instituiu o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e transformou o Miniplan em uma secretaria ligada à Presidência da República, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Apesar dessa mudança aparentar ser um "rebaixamento" da unidade, na realidade, a SEPLAN tinha status de Ministério e veio a se tornar um centro das decisões econômicas no país. Não somente isso, mas ela coordenava um grupo de organizações a ela vinculadas, numa estrutura administrativa de planejamento que pode ser considerada uma das mais completas da história da República brasileira. As articulações entre o CDE, o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e a SEPLAN seriam determinantes para a formulação e execução das políticas públicas no período.

O CDE, com referência nos objetivos macroeconômicos estabelecidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), deveria coordenar a ação dos ministérios e auxiliar o presidente na formulação das políticas econômicas. Além de Geisel, que presidia o Conselho, compunham este órgão os ministros da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura, Interior e, na função de secretário geral, o Ministro-Chefe da SEPLAN. Ao longo de todo o Governo Geisel essa estrutura manteve-se inalterada, o que evidencia uma estabilidade pouco usual a órgãos deste tipo (Codato, 1996).

Segundo o art. 5º da lei supracitada, esta secretaria de planejamento deveria auxiliar diretamente o presidente na coordenação, revisão e consolidação dos planejamentos setoriais e regionais, assim como na programação geral do governo. O art. 7º esclarece a amplitude de atuação desta secretaria, ao afirmar que sua coordenação deva abranger não somente o sistema de planejamento e orçamento federal, mas também o acompanhamento do plano de desenvolvimento e suas medidas econômicas, sociais, científicas, tecnológicas, assuntos afins e aqueles que, pelo seu caráter, interessassem a mais de um ministério.

Uma série de reformas institucionais também foi executada, de modo a reestruturar o funcionamento dos diversos conselhos econômicos que existiam. Estes, no período pós-64, difundiam o poder dentro do Estado, de maneira com que frequentes conflitos internos e justaposições de competências ocorressem. A própria criação do CDE diz respeito à tentativa de conter esses problemas internos do Estado, se tornando a

via privilegiada de centralização de poder, coordenação e planejamento. Sua estrutura hierárquica rígida possibilitava a ordenação, supervisão e controle do sistema institucional das organizações "econômicas" estatais (Codato, 1996).

Sobre as políticas fiscais, monetárias e de comércio exterior, este conselho econômico exercia sua influência via Ministério da Fazenda, que fazia parte do Conselho Monetário Nacional, do Conselho Interministerial de Preços, do Conselho Nacional de Comércio Exterior e do Conselho de Política Aduaneira. A política industrial era direcionada pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial, no qual o Ministério da Indústria e Comércio, vinculado ao CDE, era um importante ator. Contribuía também as orientações do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que possibilitavam a sua supervisão no Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia, pois este plano elencava estes setores como estratégicos.

Por último, a influência do CDE também ocorria via Ministério do Interior e Ministério da Agricultura. Com isso, o presidente conseguia coordenar a política habitacional, a política de abastecimento e o planejamento regional.

As reuniões semanais do CDE tinham duas fases. Na primeira, se discutiam a execução de metas anteriormente estabelecidas, ou seja, se monitorava o andamento dos planos. A segunda etapa consistia na apresentação de interesses e planos novos ou não abrangidos pelo escopo de atuação do Conselho. As propostas deveriam conter avaliações de programas governamentais, diagnósticos de atividades setoriais e as demandas específicas desse. Antes da apreciação do Conselho, as propostas eram encaminhadas à SEPLAN. Tanto o presidente como organizações da administração direta como indireta, das três esferas, e entidades de classe poderiam encaminhar propostas à secretaria. Ou até mesmo a própria secretaria de planejamento poderia indicar novos temas, sempre por iniciativa de seu secretário-geral. Neste processo, ou o Conselho tomava imediatamente a decisão ou encaminhava as questões aos ministérios que não se faziam presentes. Posteriormente, caso alguma decisão fosse tomada, deveria haver um novo encontro entre o Ministro-Chefe da SEPLAN e o ministro responsável pelo encaminhamento da nova decisão (Codato, 1996).

Durante o Governo Geisel este Conselho se reunia com frequência e, de certa maneira, expunha a preocupação do presidente com o planejamento e a ação estatal integrada. Além disso, Geisel se reunia duas vezes ao dia com Reis Velloso, Ministro-Chefe da SEPLAN (Gudin, 1978). Cabia a este órgão a coordenação do sistema de planejamento e orçamento (e o monitoramento de sua execução) e da modernização administrativa; a coordenação das políticas econômicas e sociais, definidas no CDE e no CDS, respectivamente; a coordenação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico; e a coordenação de assuntos interdependentes entre as pastas ministeriais.

Este Ministro-Chefe acumulava uma série de posições, com atribuições importantes, em todos os principais órgãos de política econômica do período. Além de ser secretário-geral do CDE, Velloso era Vice-Presidente do Conselho Monetário Nacional e do Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia. Também era membro efetivo do Conselho Nacional de Abastecimento, do Conselho de Desenvolvimento Industrial, do Conselho Interministerial de Preços e do Conselho Nacional de Comércio Exterior. De fato, a função técnica da SEPLAN de coordenação das políticas públicas foi beneficiada, mas este fato atribuiu a esta secretaria um grande poder de influência nas relações inter burocráticas. O modo de funcionamento do Conselho não favorecia os titulares das pastas ministeriais, mas sim dava centralidade ao secretário geral deste órgão (Codato, 1996).

Formalmente e na prática, esta secretaria tinha controle sobre o BNDE, principal instrumento de financiamento público do período. Também orientava as políticas científica (via Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e tecnológica (via Financiadora de Estudos Projetos). Para consubstanciar mais solidamente seus diagnósticos, a secretaria tinha controle sobre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as duas principais agências de informação e análise técnica do governo federal.

O Estado brasileiro ainda contava com recursos para a realização de inversões e, por isso, a capacidade de investimento estatal dependia essencialmente do nível de organização da gestão pública. Para os órgãos da Administração Direta, a supervisão ministerial atuava com razoável

eficácia. Porém, foi percebido que no caso das empresas estatais, em especial aquelas de grande porte, esse controle não era tão eficaz. Em 1979 foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), órgão no qual as empresas estatais deveriam submeter seus orçamentos de investimento. Essa secretaria vinculada à SEPLAN permitia um maior controle das estatais, alinhando os interesses das estatais com as políticas públicas definidas na estrutura de planejamento, além de auxiliar no acompanhamento da execução destas.

De fato, o arranjo burocrático estabelecido que estruturava o processo decisório colocava a SEPLAN, num primeiro momento, e o CDE, posteriormente, como filtros da política econômica. O período do II PND pode ser considerado o auge da influência do planejamento governamental na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento social e econômico. Sobre o Sistema de Planejamento existente no período, discorre Rezende (2011, p. 185):

> "A hierarquia do sistema era bem definida, concentrando as decisões estratégicas no Presidente da República, que era assistido por dois colegiados: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social, cabendo à Secretaria de Planejamento coordenar as ações a cargo dos órgãos setoriais, bem como a dos órgãos seccionais (toda a Administração Indireta Federal). Para tanto, a Secretaria dispunha de uma organização complexa que reunia competência técnica, capacidade de gestão, sistemas de informação e apoio em pesquisa e capacitação profissional".

Ao início da década de 1980, a segunda crise do petróleo, o enfraquecimento do Poder Executivo, a saída de Reis Velloso da direção da SEPLAN e outros fatores colaboraram para o início do desmonte da estrutura estatal de planejamento. O III PND (1980-1985) foi instituído, porém não teve o mesmo sucesso de seu predecessor, devido, entre outros fatores, pela falta de unidade no comando da política econômica.

Crise e desconstrução das estruturas de Planejamento

Este ciclo está intimamente relacionado à crise dos anos oitenta, em que, ao se procurar reduzir o papel do Estado, esvaziaram-se seus instrumentos de coordenação de decisões. Predominaram nessa época a deificação do mercado e as visões de curto prazo ditadas pelas políticas monetaristas. A hiperinflação e outros fatores de instabilidade acabavam por frustrar as tentativas governamentais de planejamento, de tal modo que esta época representa o ciclo da crise do planejamento.

A crise econômica dos anos 1980 minou severamente as bases da estrutura de planejamento. No Governo Figueiredo (1979-1985) o Ministério da Fazenda propunha soluções para a crise distintas das planejadas pela SEPLAN, divergindo assim suas ações. As sucessivas tentativas de reordenação da Administração Pública fizeram com que esta secretaria fosse perdendo seu poder de coordenação, e, ao final do processo, essa secretaria apenas coordenava ações econômicas imediatas. Ou seja, sua capacidade de planejamento e coordenação se via esvaziada.

O advento da Nova República, na esteira do processo de redemocratização do Estado brasileiro, não modificou positivamente o quadro institucional do planejamento governamental. As divergências entre os ministérios do Planejamento e da Fazenda mantinham-se constantes, mesmo com as sucessivas trocas ministeriais. Apesar do Governo Sarney enfatizar a preocupação com o planejamento, no seu mandato o que se viu foi a retirada definitiva do planejamento como coordenador central das decisões governamentais. A estrutura técnica que auxiliava o processo de planejamento (IPEA, IBGE, etc.) foi, em grande parte, preservada. No entanto, estas organizações não mais faziam parte de um sistema integrado de planejamento e, ainda, atuavam em um cenário de forte instabilidade política e econômica (Rezende, 2011).

A Constituição de 1988 manteve, formalmente, o sistema de planejamento. Contudo, sua capacidade operacional se distinguia severamente da década de 1970. Ao final da década de 1980 existia uma forte campanha de desmoralização do Estado, focada nas denúncias de corrupção e mau uso dos recursos públicos. Somava-se como agravante a inflação de mais de 80% ao mês, a taxa média de crescimento de 2,2%

por ano na década em questão, o crescimento do desemprego, entre outras coisas.

Fernando Collor, em sua campanha presidencial, aproveitou o argumento de que os males os quais o país passava tinham sua origem no funcionalismo público para construir sua propaganda política. Ao assumir o poder, este presidente empreendeu uma reforma administrativa para estacar a "sangria" dos cofres públicos que a estrutura inchada da Administração ocasionava. O número de ministérios foi reduzido, os salários dos servidores foram reduzidos, intensificou-se o processo de desestatização de empresas públicas federais, autarquias foram extintas, etc. Essas iniciativas tiveram um impacto midiático, num primeiro momento, positivo. Contudo, os resultados para a Administração Pública foram bastante negativos. Ao início da década de 1990, Fernando Collor, ao desmoralizar o serviço público e desmontar a tecnoburocracia construída nas três décadas anteriores, lançou o planejamento governamental em patamares muito inferiores aos até então existentes (Rezende, 2011).

Os ministérios da Indústria e Comércio, da Fazenda e do Planejamento, atores relevantes nas décadas anteriores no que tange ao planejamento governamental, foram reunidos no Ministério da Economia. Os Ministérios de Energia, da Comunicação e de Transportes foram reunidos no Ministério da Infraestrutura. O resultado, em decorrência da divergência de culturas e posturas das pastas até então existentes, foi uma série de prejuízos para atividades e setores que eram conduzidos de forma específica (Rezende, 2011).

Também foi afetada negativamente a estrutura de planejamento. Existia uma secretaria responsável por este processo, mas, no entanto, em muito poucos aspectos se assemelhava à atuação da SEPLAN do Governo Geisel. Limitava-se a atividades rotineiras de elaboração (parte técnica, não envolvendo sua formulação) e acompanhamento dos orçamentos. Vale ressaltar que sua ação com relação ao orçamento se restringia ao monitoramento deste apenas. A execução destas programações era competência da Secretaria de Fazenda Nacional. As decisões sobre os planos eram tomadas pela Secretaria Especial de Política Econômica, na qual passaram a se vincular o IBGE e o IPEA. A Secretaria de Planejamento se

tornou um órgão de pouca significância, que não tinha mais poder sobre as escolhas de aplicação dos recursos públicos.

A política de desenvolvimento industrial, de cunho intervencionista, foi abandonada. Na verdade, esse governo adotou uma postura neoliberal, procurando abrir a economia e transferir as empresas estatais para o capital privado, através do Plano Nacional de Desestatização. A SEST foi extinta, sob a justificativa de redução do aparelho, acabando assim com um importante instrumento de controle dos investimentos das empresas estatais, organizações que sempre tiveram papel de destaque no desenvolvimento econômico nacional, assim como na execução de políticas públicas.

Os problemas provenientes do descontrole da inflação e da instabilidade da moeda afetavam a eficiência de quaisquer tentativas de planejamento governamental. Se esta influência da conjuntura econômica é relevante mesmo em aparatos de planejamento bem estruturados, era ainda mais impactante no quadro institucional debilitado existente no Governo Collor.

Apesar da Constituição de 1988 ter estabelecido três peças orçamentárias –Plano Plurianual de Investimentos (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leio Orçamentária Anual– no intuito de induzir a um planejamento governamental de curto e médio prazo, para os anos de mandato e para o primeiro subsequente, estes procedimentos foram desconsiderados pelo Governo Collor. O primeiro PPA, que cobriria o período de 1991 a 1995, foi revisado logo após a sua aprovação no Congresso, em 1992, alterando assim as diretrizes estabelecidas nas negociações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Logo, a instituição do plano não passava do cumprimento de uma mera formalidade.

Em 1992, uma série de escândalos políticos e a pressão popular fizeram com que o Congresso aprovasse o *impeachment* do presidente. Apesar do seu mandato interrompido precocemente, com pouco menos de dois anos de duração, Fernando Collor conseguiu realizar uma série de reformas administrativas que desmontaram a já fragilizada estrutura de planejamento federal.

Com a renúncia de Collor, assumia o poder seu Vice-Presidente Itamar Franco, um político com inclinações nacionalistas e mais adepto do intervencionismo estatal como forma de desenvolvimento. Itamar

desfez a fusão de Ministérios realizada na gestão anterior e restabeleceu a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Porém, as instabilidades política e econômica vigentes não favoreciam a efetivação da intenção presidencial em reforçar as estruturas de planejamento governamental, assim como limitavam as opções de investimento público. Neste quadro, esta secretaria ressurgiu debilitada tecnicamente e politicamente, tendo pouco poder de influência sobre os outros órgãos governamentais.

Ao mínimo, estas tentativas do presidente demonstravam seu interesse no fortalecimento das estruturas de planejamento. No entanto, esta iniciativa foi abandonada, já que o chefe do Executivo passou a focar seus esforços na negociação com o Congresso no intuito de formar uma base de apoio político que lhe proporcionasse maior governabilidade.

Itamar tinha um posicionamento relativamente avesso ao processo de privatização. Contudo, o Plano Nacional de Desestatização de Collor foi, com um nível de prioridade bem reduzido, mantido. As empresas públicas alienadas neste período integravam o setor produtivo estatal e tiveram grande relevância para o desenvolvimento econômico e industrial nacional. A transferência destas organizações ao capital privado fez com que o Estado perdesse instrumentos poderosos de execução de políticas públicas.

Uma série de mudanças foi promovida no intuito de moralizar a Administração Pública, e para o processo de planejamento destacam-se, entre outras, as ações relativas ao processo de tramitação e aprovação do orçamento, tentando torná-los mais transparentes. Porém, o orçamento segue como um instrumento incapaz de traduzir um projeto estruturado de desenvolvimento.

Retomada do Planejamento

Quando da ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao poder, fatos como o sucesso do Plano Real na tarefa de estabilização monetária, a reclassificação da pasta de planejamento (Ministério do Planejamento e Orçamento) e a nomeação de profissionais reconhecidos para usa direção indicaram um momento de mudanças positivas no que tange ao planejamento governamental federal.

Os pressupostos que orientavam a ação governamental assumiram um viés neoliberal ainda mais marcante. Com efeito, as medidas orientadas para a desestatização de serviços públicos e de flexibilização da gestão das agências autônomas passaram a exigir que o Estado recuperasse a sua capacidade de coordenar decisões. Era necessário estabelecer planos setoriais para os setores privatizados e planos estratégicos para negociação de metas com as agências autônomas. A regulamentação dos mecanismos orçamentários e a instituição do orçamento por programas contribuíram para o aperfeiçoamento da prática do planejamento público, no entanto, outras medidas facilitaram o desvirtuamento das metas estabelecidas nos programas.

O Programa Brasil em Ação, PPA para os anos de 1996 a 1999, declarava as diretrizes e estratégias para o governo federal, assim como definia metas mais tangíveis e agrupadas em áreas temáticas. Os projetos prioritários eram enumerados, assim como as fontes orçamentárias que viabilizariam suas execuções. Estudos e projeções macroeconômicas serviram para subsidiar a formulação das estratégias de Reforma do Estado, redução dos desequilíbrios regionais e sociais, a modernização produtiva. No entanto, as crises ocorridas nos primeiros anos do primeiro mandato de FHC acabaram por reduzir o ponto focal do planejamento, trazendo as ações e decisões para o curto prazo. A estabilidade monetária e o controle da inflação não foram suficientes para proporcionar o ambiente apropriado para a programação de longo prazo coordenada. O Ministério da Fazenda concentrou o poder decisório quanto as políticas econômicas e o PPA acabou por ser preterido, pois o governo concentrou suas ações na Reforma Administrativa e, em especial, na reforma patrimonial.

Nesta época, contribuíram para o avanço do planejamento governamental o estímulo dado a Escola Nacional de Administração Pública, que intensificou a formação de técnicos, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a valorização do planejamento estratégico. Porém, quanto a este último ponto, vale relembrar que ainda se revestia de defeitos relevantes. Isto pois este planejamento era realizado em reuniões, com poucos dias de duração, e sem a utilização de diagnósticos elaborados. Com efeito, sem se saber onde está, fica difícil estabelecer horizontes palpáveis e o real nível de esforço demandado para que este

seja alcançável. Portanto, este tipo processo também acabava por ser o cumprimento de uma formalidade, já que era provável a pouca aplicabilidade deste.

Com a escassez de recursos, devido ao aperto fiscal, e o foco no curto prazo, o Ministério do Planejamento desconsiderou as orientações do PPA e procurou definir alguns projetos prioritários e assegurar os recursos para o atendimento destes. Neste movimento, uma série de iniciativas, que remetiam às práticas de planejamento das décadas de 1930 e 1940, resultando na construção de um regime orçamentário diferenciado para os programas definidos como prioritários. Como resultado, o Plano Brasil em Ação se tornou, essencialmente, um orçamento plurianual que englobava todas as ações governamentais, e não apenas o orçamento de investimentos.

O Decreto Nº 21.829/ 1998 estabeleceu as regras comuns para a elaboração e gestão dos planos plurianuais e orçamento da União, e determinou a revisão da classificação funcional programática, no intuito de estimular o gerenciamento da ação governamental através de programas. Tratava-se de um esforço institucional de valorização do planejamento.

O PPA 2000-2003 (Avança Brasil) orientava a ação governamental a partir dos problemas selecionados, formulando os programas a partir deste princípio. Seus objetivos passavam pela racionalização e melhoria da qualidade do gasto público, através da implantação de uma gestão por resultados. Este plano avançou ao incorporar e valorizar a avaliação dos resultados das ações, gerando informações úteis para as revisões anuais das metas, assim como para a transparência das ações do governo (Calmon e Gusso, 2002).

Ao término do segundo mandato de FHC, o então candidato à Presidência da República, Luís Inácio “Lula” da Silva, comprometeu-se em honrar os contratos relativos à dívida pública (doméstica e externa) e executar o programa de auxílio do Fundo Monetário Internacional, negociado no governo de FHC (Lula, 2002). Em 2003, a posse do novo Presidente da República representava uma ameaça aos mercados, nacional e internacional, que seguiam receosos quanto ao comportamento do governo na condução das políticas econômicas. Após uma década de privatizações e liberalização da economia, assumia o poder um candidato

de esquerda, um militante trabalhista que por diversas vezes criticou a submissão aos organismos econômicos internacionais.

Mas o arrocho fiscal e o aperto fiscal não somente foram mantidos como também aprofundados. O dilema fiscalismo *versus* desenvolvimentismo seguia como restrição à ação estatal, e a balança seguia apontando para o lado dos fiscalistas, já que o governo não julgava adequado afrouxar os instrumentos que mantinham a estabilidade da moeda. Se, por um lado, esta postura tranquilizou os mercados quanto a política econômica brasileira, por outro indicava um desvirtuamento dos princípios do governo, que tinha "escolhido" trocar de valores ao chegar ao poder (Cardim de Carcalho, 2003; Paulani, 2003 *apud* Morais e Saad Filho, 2011).

Apesar da política econômica ainda apontar para o curto prazo, houve uma significativa mobilização na elaboração do PPA de sua gestão, com um objetivo explícito de atender não somente ao desenvolvimento econômico, como também a questões sociais. Contudo, as condições necessárias para a efetiva execução do plano não eram totalmente atendidas. O PPA 2004-2007 era composto por: cinco macro- objetivos; 30 desafios; 374 programas e aproximadamente 4.300 ações. As limitações de financiamento e a debilidade do aparelho estatal incumbido do planejamento não permitiam que os objetivos estabelecidos, com uma diversidade de metas, programas e ações, fossem administrados adequadamente.

Apesar de não ter um destino muito diferente dos PPAs anteriores, este plano incorporou um avanço significativo em sua formulação. Representantes da sociedade e organizações civis participaram da elaboração do documento, em reuniões realizadas em todos os estados da federação. Ou seja, o processo de elaboração foi mais aprimorado do que as experiências anteriores, mas pecou ao não considerar a realidade na qual seria executado e as dificuldades de controle inerentes a um programa de 674 programas e 4.300 ações, mesmo reforçando as revisões periódicas das metas.

A criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) é uma das evidências que apontam para uma retomada mais consistente do intervencionismo estatal e, consequentemente, das ações de planejamento. Esta organização tem como finalidade desenvolver estudos e pesquisas

destinadas a auxiliar o planejamento do setor energético –petróleo, gás natural e derivados, energia elétrica, carvão mineral, fontes renováveis, etc.– nacional. Em conjunto com a Petrobras, um dos principais investidores em infraestrutura no Brasil, suas ações tiveram grande contribuição para a promoção de fontes alternativas de energia.

O compromisso com a inclusão social e a redução de desigualdades foi mantido por Lula no seu segundo mandato, iniciado em 2007. O PPA 2008-2001, além dos desafios constantes no plano plurianual anterior, incorporava ações relativas à integração nacional e a preservação ambiental. Provavelmente, devido ao aprendizado na construção no plano do mandato anterior, o número de programas foi reduzido para 306, o que não deixa de ser um número alto, ainda mais se considerarmos a dificuldade de estabelecer uma hierarquia de prioridade entre estes. O plano também avançou ao lançar mão de diagnósticos regionalizados e buscar criar as condições para que os entes federativos pudessem se articular em torno dos objetivos estabelecidos. Deste modo, o planejamento federal superava sua própria esfera, considerando a importância da cooperação federativa para a formulação e execução das políticas públicas (Rezende, 2011).

Conclusão

No Brasil, a importância atribuída ao processo de planejamento variou de acordo com uma série de fatores, entre estes a postura dos governantes, a conjuntura econômica, a centralização de poder no Executivo, etc. E, como reflexo, as estruturas na Administração Pública incumbidas da formulação e condução dos planos governamentais também foram afetadas. Por vezes, as unidades organizacionais cresciam em tamanho, influência em outros órgãos, importância, etc. Por vezes essas estruturas foram desmanteladas e o planejamento pouco realizava, tendo um comportamento focado essencialmente no imediato, no curto prazo.

A vontade política se mostrou um fator determinante para o sucesso do planejamento governamental. A coordenação entre as diversas esferas, de modo a permitir a construção de um projeto nacional mais

orgânico, sem dúvida aumentaria a eficácia das políticas públicas ao direcionar as milhares de ações estatais.

Os Planos Plurianuais não devem se estender além de um ano do mandato subsequente de quem os elaborou. Isso é uma limitação do planejamento governamental, pois o limita a um prazo relativamente curto, ainda mais se considerarmos o processo de desenvolvimento econômico e social de um país com dimensões continentais como o Brasil.

Algumas práticas, que já provaram sua utilidade em momentos anteriores, devem ser resgatadas, como é o caso do uso de diagnósticos aprofundados. A utilização dos institutos de produção de informações e pesquisas –como o IBGE, IPEA e a EPE– na construção conjunta de avaliações mais abrangentes e completas sem dúvida contribuiria para aproximar cada vez mais o planejamento do factível e/ ou do necessário. Outro aspecto a ser resgatado é a devida compreensão do valor e dos requisitos de um bom planejamento governamental. Atualmente, este processo é concluído em questão de dias, o que, presumivelmente, não pode ter um produto qualitativamente adequado.

De fato, o orçamento atual não é aderente à racionalidade política, ao presidencialismo de coalisão, ao loteamento de cargos. Com isso, sua execução se atém principalmente no atendimento de formalidades. Os governos focam o processo de construção (como dispor os gastos) e não gastam maiores esforços para definir o conteúdo do plano, o que contribui para o desgaste e o descrédito do processo de planejamento. Além disso, a atenção ainda é direcionada ao curto prazo, setorializado e incremental. Como resultado, o planejamento pouco influencia na elaboração do orçamento.

O orçamento programa, formalmente tão defendido, ainda não cumpriu seus objetivos. Ainda hoje, os programas ainda não se firmaram como unidades de gestão das políticas públicas, servindo muitas vezes apenas como um classificador de despesas do que uma diretriz de ação.

Referencias bibliográficas

Calmon, K.; Gusso, D. (2002). "A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal do Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 25, jul./dez.

Codato, Adriano Nervo (1996). "Sistema Decisório e Ditadura Militar: uma análise do Governo Geisel". XX Encontro Anual da ANPOCS.

Furtado, C. (1979). *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional / Fundo de Cultura.

Gobetti, S. W. (2010). "Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico". *Economia e Sociedade* (UNICAMP. Impresso), v. 19, p. 29-58.

Gudin, Eugênio. (1978). O *pensamento de Eugênio Gudin*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978.

Láfer, Betty Mindlin. (1987). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva.

Lula. (2002). "Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro". Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/compromissocomasoberania.pdf > Acesso em 15/06/2012.

Martone, Celso L. (1987). "Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964- 1966)". In: Láfer, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

Morais, Lécio; Saad Filho, A. (2011). "Da economia política à política política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula". *Revista de Economia Política* (Impresso), 124, 507-527.

Rezende, Fernando. (2011). "Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução". In: *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA.

Saravia, H. (2004). *Estado e empresas estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública*. Brasília, DF: MPOG.

Souza, Antônio Ricardo de. (2004). "As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública". *Revista do Serviço Público*. Ano 55, Número 4, Out-Dez.

Souza, Nelson Mello. (1984). "O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 25-71, out./dez.