

Gimenez, Denis Maracci; Cardoso Júnior, José Celso

**Working Paper**

## Planejamento e desenvolvimento: Considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010

Texto para Discussão, No. 1690

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Gimenez, Denis Maracci; Cardoso Júnior, José Celso (2012) : Planejamento e desenvolvimento: Considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010, Texto para Discussão, No. 1690, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91479>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1690

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO:  
CONSIDERAÇÕES À LUZ DE  
DOCUMENTOS DO GOVERNO  
BRASILEIRO ENTRE 2003 E 2010**

**Denis Maracci Gimenez  
José Celso Cardoso Júnior**

### **PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: CONSIDERAÇÕES À LUZ DE DOCUMENTOS DO GOVERNO BRASILEIRO ENTRE 2003 E 2010\***

Denis Maracci Gimenez\*\*

José Celso Cardoso Júnior\*\*\*

---

\* Os autores agradecem o apoio institucional do convênio entre o Ipea e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) para a realização deste estudo, bem como as críticas e sugestões de Ricardo Bielschovsky e demais presentes no seminário realizado em 20 de maio de 2011, particularmente, Alexandre Gomide, Alfredo Costa-Filho, Beatrice Valle, Carlos Alonso Oliveira, Carlos Campos, Claudio Amitrano, José Carlos dos Santos, Luis Tironi, Paulo de Tarso Linhares, Valdir Melo. Erros e omissões remanescentes são de inteira responsabilidade dos autores.

\*\* Professor das Faculdades de Campinas (FACAMP) e pesquisador-colaborador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (UNICAMP). E-mail: maracci@ymail.com.

\*\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br.

## Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### Presidente

Marcio Pochmann

### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

### Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

### Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

### Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

### Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

### Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 SÍNTESE DOS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO .....	9
3 UMA INTERPRETAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL ENTRE 2003 E 2010 .....	73
REFERÊNCIAS .....	85



## **SINOPSE**

Este estudo, realizado no âmbito do convênio entre o Ipea e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), é uma síntese do trabalho de análise de documentos oficiais elaborados pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2010, relativos ao planejamento econômico e social do país. A pesquisa partiu da seguinte constatação: depois de mais de duas décadas (1980 e 1990) de relativa estagnação econômica, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de uma série de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento no longo prazo para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos desigual e mais justo. Neste ambiente de retomada do crescimento econômico e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro entre 2003 e 2010, em seus diversos órgãos, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento econômico. Assim, neste trabalho, procurou-se produzir uma síntese e avaliação crítica destes documentos, buscando averiguar em que medida eles são tributários desta nova fase de crescimento, bem como em que medida eles próprios podem induzir a sustentação de um ciclo temporalmente ampliado, mais robusto e organizado de crescimento.



## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo é uma síntese do trabalho, realizado no âmbito do convênio Ipea e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), de análise de documentos oficiais elaborados pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2010, relativos ao planejamento do desenvolvimento do país.<sup>1</sup>

A pesquisa partiu do essencial: depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica, o Brasil retomou a capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de uma série de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento no longo prazo para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos desigual, que consiga prover bem-estar social aos seus cidadãos. Neste ambiente de retomada do crescimento econômico e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, entre 2003 e 2010, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro em seus diversos órgãos, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento econômico. Assim, neste trabalho, procurou-se produzir uma síntese e avaliação crítica destes documentos, buscando averiguar em que medida eles são tributários desta nova fase de crescimento, bem como em que medida eles próprios induziram ou podem induzir a sustentação de um ciclo temporalmente ampliado, mais robusto e organizado de crescimento.

Em todo o trabalho de pesquisa foram selecionados 30 documentos produzidos por ministérios e órgãos de alto escalão do governo federal, representativos do planejamento econômico no Brasil, entre 2003 e 2010, conforme o quadro 1.<sup>2</sup> Neste estudo, os documentos selecionados foram agrupados em função de dois grandes recortes analíticos. O primeiro, de natureza temática ou setorial, buscou organizá-los – estritamente para fins didáticos – em algumas áreas específicas da atuação estatal no período recente, a saber: *i*) políticas micro e macroeconômicas; *ii*) políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo, infraestrutura, território e logística; *iii*) políticas de defesa nacional, energia e meio ambiente; *iv*) políticas de desenvolvimento habitacional; *v*) políticas de desenvolvimento social.

1. Conforme estabelecido no termo de referência *Documentos recentes do governo brasileiro sobre planejamento e desenvolvimento (2003-2010): síntese e avaliação crítica*, três relatórios parciais foram produzidos no âmbito deste trabalho: *i*) *Panorama geral dos documentos do governo brasileiro sobre planejamento e desenvolvimento (2003-2010)*; *ii*) *Documentos do governo brasileiro sobre planejamento e desenvolvimento (2003-2010)* – política econômica, políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo e políticas de infraestrutura e logística; e *iii*) *Documentos do governo brasileiro sobre planejamento e desenvolvimento (2003-2010)*: defesa nacional, energia, desenvolvimento social e política habitacional.

2. Para mais detalhes acerca de cada documento selecionado, consultar os relatórios parciais da pesquisa citados.

O segundo recorte, de natureza temporal ou transversal ao critério anterior, procurou diferenciar os documentos em função do momento ou ambiente mais geral dentro do qual foram produzidos, isto é: o ambiente ou momento do período relativo ao PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – Participação e inclusão), e aquele relativo ao PPA 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade).

#### QUADRO 1

##### Documentos pesquisados, em ordem cronológica

1. **Plano Plurianual 2004-2007** (Plano Brasil de Todos – participação e inclusão). Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), 2003.
2. **Projeto Brasil 3 Tempos**: 2007, 2015 e 2022. Brasília: Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR) e Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom) da PR, 2004-2005.
3. **Orientação estratégica de governo**: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
4. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: MDIC, 2003.
5. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano** (PNDU). Brasília: Ministério das Cidades, 2003.
6. **Política Econômica e Reformas Estruturais**. Brasília: Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (MF), 2003.
7. **Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo**. Brasília: SPE/MF, 2004.
8. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
9. **Política de Defesa Nacional** (PDN). Brasília: Ministério da Defesa, 2005.
10. **Plano Plurianual 2008-2011** (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade). Brasília: MP, 2007.
11. **Plano de Desenvolvimento da Educação** (PDE). Brasília: Ministério da Educação, 2007.
12. **Programa de Aceleração do Crescimento** (PAC). Brasília: Presidência da República, 2007.
13. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (PNDR). Brasília: Ministério da Integração (MI), 2007.
14. **Plano Nacional de Energia – PNE 2030**. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia (MME) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2007.
15. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Brasília: MP e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia (CGEE/MCT), 2008.
16. **Política de Desenvolvimento Produtivo**: inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: MDIC, 2008.
17. **Agenda Social**. Brasília: Casa Civil, 2008 (compreende ações e documentos de governo ligados aos seguintes programas principais: Programa Bolsa Família – PBF; Territórios da Cidadania; Programa Mais Saúde; Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE; Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura; Política Nacional de Juventude – ProJovem; Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci; Direitos de Cidadania – mulheres, quilombolas, povos indígenas, criança e adolescente, pessoas com deficiência, documentação civil básica, povos e comunidades tradicionais).
18. **Estratégia Nacional de Defesa – Paz e segurança para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.
19. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2008.
20. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2008-2017**. Rio de Janeiro: MME e EPE, 2009.
21. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
22. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.
23. **Programa de Aceleração do Crescimento** (PAC 2). Brasília: Presidência da República, 2010.
24. **A Inflexão do Governo Lula**: política econômica, crescimento e distribuição de renda. Nelson Barbosa e José A. Pereira de Souza. *In*: Sader, E.; Garcia, M. A. (Orgs.). Brasil: entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.
25. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2010.
26. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.
27. **III Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Presidência da República, 2010.
28. **Plano Nacional de Mineração – PNM 2030**. Brasília: MME, 2010.
29. **Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil** (PIB). Rio de Janeiro: BNDES; IE/UFRJ; IE/Unicamp, 2010.
30. **Brasil em 2022**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.:<sup>1</sup> Embora consultados, os documentos de número 22, 26, 27 e 28 não foram objeto de análise específica neste trabalho.

<sup>2</sup> O item 24, mesmo não sendo documento oficial do governo brasileiro, foi incluído por ter sido escrito por dois membros importantes e influentes do Ministério da Fazenda, os quais, além de terem participado ativamente das formulações e das decisões de política econômica ao longo dos dois mandatos presidenciais de Lula (2003 a 2010), souberam sintetizar e explicitar, nesse artigo, a posição considerada oficial do governo brasileiro sobre a política econômica levada a cabo no período citado.

Este trabalho foi dividido em duas partes: na primeira parte é feita a síntese dos documentos selecionados; na segunda parte, à luz desta síntese, elaborou-se uma interpretação do curso geral do planejamento no Brasil, a partir das condições do desenvolvimento do país ao longo do período 2003-2010. Duas advertências metodológicas são necessárias: *i*) o levantamento e a escolha dos documentos à frente sintetizados, em vez de se pretenderem exaustivos, procuraram identificar aqueles mais importantes em cada área de atuação estatal, considerados também representativos das hipóteses específicas levantadas; e *ii*) o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a retomada (ou não) de um ciclo recente de planejamento governamental no país, expresso pela produção de documentos específicos de planejamento setorial, e não em comparar ou contrastar os respectivos conteúdos e/ou resultados dos planos aos movimentos concretos observados em cada área.<sup>3</sup>

## **2 SÍNTESE DOS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO**

Procede-se nesta seção à síntese dos documentos de planejamento produzidos pelo governo brasileiro entre 2003 e 2010. Busca-se na síntese de tais documentos construir um panorama descritivo do que aconteceu de mais significativo no período em termos do planejamento governamental no Brasil.

### **2.1 PRINCIPAIS DOCUMENTOS GLOBAIS DE PLANEJAMENTO (2003-2010): OS PPAS 2004-2007 E 2008-2011 E AS FORMULAÇÕES ESTRATÉGICAS NO NAE EM 2004 E DA SAE EM 2010**

- PPA 2004-2007 e PPA 2008-2010

O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – Participação e inclusão) marca o início dos esforços de planejamento no país a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no final de 2002. O PPA 2004-2007 baseia-se fundamentalmente no programa de governo apresentado na campanha, pelo qual Lula foi eleito presidente da República. Recuperar as condições econômicas para fazer o Brasil voltar a crescer seria o primeiro passo da estratégia, já declarado no início da mensagem presidencial de

---

3. Ainda que um trabalho especificamente destinado a buscar as correlações entre diretrizes dos planos e seus resultados concretos seja indispensável como teste de aderência e consistência final das hipóteses, este esforço não foi feito até o momento, exigindo recursos (sobretudo tempo) dos quais os autores ainda não dispõem.

apresentação do PPA. Não obstante, a questão evocada pelo presidente se refere ao tipo de crescimento desejado, tendo em vista que a essência do novo governo e, portanto, do PPA, seria fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento.

A ideia de fazer da justiça social a alavanca para o desenvolvimento acaba por definir uma estratégia de construção de espaços para o planejamento democrático. Neste sentido, o Estado seria indutor da retomada do crescimento. Todavia, a força motriz do processo seria formada pelas parcerias entre Estado e sociedade, esfera pública e privada, governamental e não governamental. Assim, a participação social é vista como essencial no processo de habilitação da sociedade no que se refere ao manejo do seu potencial econômico, social, político e cultural.

Exatamente por isso, destaca-se que o PPA 2004-2007 foi concebido a partir do programa de governo à Presidência da República do candidato eleito Luiz Inácio Lula da Silva, somado às formulações em novos espaços políticos como os 27 fóruns de participação social do PPA distribuídos em todos os estados e no Distrito Federal e que abrigaram a participação de 2.170 organizações, além do próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República.<sup>4</sup> O presidente Lula afirma que os esforços inaugurados no PPA 2004-2007 buscam enfrentar dois problemas básicos do passado: afastar o país do autoritarismo estatal dos anos 1970 e superar a exclusão das prioridades nacionais dos anos 1990. Nestes termos, o PPA 2004-2007 foi estruturado em três grandes eixos:

- a estratégia de longo prazo, o cenário para 2004-2007 e o modelo de planejamento;
- os grandes números e uma seleção de metas prioritárias; e
- megaobjetivos, desafios, programas e ações.

Tratando-se da estratégia de longo prazo, do cenário para o período 2004-2007 e do modelo de planejamento, afirmava-se que os problemas fundamentais a serem enfrentados eram

---

4. O CDES foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. A ele compete assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade. Ver: <[www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)>.

a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras (BRASIL, 2003a, p. 16).

Dessa forma, o objetivo declarado no PPA 2004-2007 era inaugurar uma estratégia de longo prazo que contemplasse a inclusão social e a desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa via expansão de atividades competitivas que viabilizem o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia. Ao mesmo tempo, objetivava-se inaugurar um modelo de planejamento participativo, periodicamente revisto, que valorizasse a gestão pública.

Dois aspectos básicos são recorrentemente destacados no que se refere à estratégia de longo prazo e ao modelo de planejamento. O primeiro é um regime macroeconômico estável baseado na solidez das contas externas – leia-se, um saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o país vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais –, na consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública e na inflação baixa e estável. O segundo é o impulso a um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. Buscava-se um crescimento via consumo de massa sustentado em grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno, aos ganhos de eficiência por escala derivados da conquista de mercados externos resultantes dos benefícios da escala doméstica e aos ganhos derivados do processo de aprendizado e de inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos.

No que se refere aos grandes números e às metas prioritárias, o PPA 2004-2007 previa dispêndios governamentais da ordem de R\$ 458,9 bilhões por ano, tendo 74,5% dos recursos origem no Orçamento Fiscal e na Seguridade Social. Também foram estabelecidos três megaobjetivos para a estratégia de desenvolvimento do PPA:

- inclusão social e redução das desigualdades (respondendo por 56% dos dispêndios);
- crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e
- promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

As políticas, programas e ações que dariam conteúdo a essa estratégia foram distribuídas no PPA em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. São estas dimensões que se articulam em torno dos três megaobjetivos, que se abrem em 30 desafios a serem enfrentados, por meio de 374 programas que englobam aproximadamente 4.300 ações.

De forma sintética, 16 metas prioritárias foram delimitadas. A primeira se refere a emprego, produto interno bruto (PIB) e exportação. Para os dois anos iniciais de vigência do PPA 2004-2007, buscava-se um crescimento liderado pela expansão dos investimentos e das exportações. Uma vez elevada a taxa de investimento e reduzida a vulnerabilidade externa da economia, o consumo das famílias poderia, então, crescer aceleradamente, consolidando um mercado de consumo de massa no Brasil. Para o quadriênio, o objetivo era alcançar uma taxa de crescimento de 4,2% ao ano (a.a.) em média – partindo-se de 3,5%, em 2004, e chegando aos 5%, em 2007 –, com a geração de 7,8 milhões de empregos e redução da taxa de desemprego de 11,4%, em 2003, para 9,0% em 2007. Na educação, o objetivo fundamental era a erradicação do analfabetismo; na saúde, a cobertura de 100 milhões de pessoas com as equipes de saúde da família, em 2007; no saneamento, o aumento de 92,4% para 93,5% da cobertura do abastecimento de água e de 50,9% para 57,9% para a coleta de esgoto. Quanto à habitação, buscava-se a redução do déficit habitacional em 10%; na assistência social, o atendimento de 100% das famílias pobres em 2006. Para a reforma agrária, projetava-se o assentamento de 265,4 mil famílias e o fortalecimento do PRONAF. A meta para ciência e tecnologia previa o aumento de 60% do número de doutores formados por ano e de 80% dos depósitos brasileiros de patentes; para tecnologia da informação, a expansão das exportações de *softwares* para US\$ 1 bilhão de dólares. Para agricultura e pecuária, o objetivo estabelecido era triplicar o volume exportado de carne e chegar a 150 milhões de toneladas a safra de grãos; para micro e pequenas empresas (MPEs), duplicar sua participação nas exportações. Quanto ao meio ambiente, buscava-se a redução em 15% dos focos de incêndio e a duplicação da área de florestas manejadas. A respeito de energia elétrica, propunha-se a expansão do sistema elétrico, o aumento da capacidade de transmissão em 30% e a universalização do acesso à energia elétrica. No que tange a petróleo e gás, objetivava-se a autossuficiência em produção de petróleo em 2006.

Nos transportes, a meta era a recuperação e conservação de 75% da malha rodoviária federal; construção e adequação da BR-101 e do corredor do Mercado Comum do Sul (Mercosul); conclusão da ferrovia Transnordestina e do Ferroanel de São Paulo; construção das eclusas de Tucuruí e de Lajeado; e acesso ao porto de Sepetiba. Por fim, com relação a recursos hídricos, previa-se a revitalização e integração da bacia do São Francisco, visando à ampliação em 5 bilhões de metros cúbicos do abastecimento de água em zonas do semiárido.

Observando-se o PPA 2004-2007, construído a partir do programa de governo vencedor nas eleições presidenciais de 2002, é evidente a enorme abrangência de temas e questões que, em larga medida, representam uma caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000. São temas e questões que se definem na crítica ao conservadorismo do regime militar, e aos impasses e à incapacidade dos governos civis posteriormente eleitos para encaminhar as grandes questões da vida nacional. Neste sentido, o PPA 2004-2007 caracteriza-se menos como um instrumento amplo de planejamento e mais como uma crítica aos governos do regime militar e dos anos 1980 e 1990, assim como uma caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000.

De forma diversa, o PPA 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade) foi elaborado partindo-se de um cenário de retomada do crescimento econômico, forte expansão do emprego e da renda. Assim, o plano, apresentado como uma expansão da estratégia do PPA anterior, incorpora, além do consumo de massa, novos componentes prioritários ao processo de desenvolvimento do país, com destaque para a expansão dos investimentos em infraestrutura por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o novo modelo de desenvolvimento da educação inscrito no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a integração das políticas sociais pela Agenda Social.

Conforme destacado em sua metodologia, o PPA 2008-2011 é entendido como um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais; e ações não orçamentárias, com o intuito de alcançar objetivos específicos. Os programas estruturam o planejamento da ação governamental para promover mudanças em uma realidade concreta, sobre a qual o programa intervém, ou para evitar que situações ocorram de modo a gerar resultados sociais indesejáveis. Os programas também funcionam como unidades de integração entre o planejamento e o orçamento, ao estabelecerem uma linguagem comum para o PPA, a definição de prioridades e metas na Lei de Diretrizes, e a programação orçamentária e financeira.

O PPA 2008-2011 foi estruturado em torno de dez objetivos do governo federal:

- promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
- promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional;
- reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional;
- fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
- elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
- promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; e
- promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

Vinculados aos dez objetivos do governo federal, estão 306 programas com objetivos setoriais, sendo 215 programas finalísticos e 91 programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.<sup>5</sup> O objetivo 2 – promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda – é aquele que reúne isoladamente o maior número de programas (46), seguido do objetivo 5 (implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional) com 42 programas. Juntos, os programas reunidos nestes dois objetivos somam 28,7% dos programas do PPA.

Nos quatro anos de vigência do Plano Plurianual, estavam previstos dispêndios da ordem de R\$ 3.583,7 bilhões, sendo 65,8% dos recursos provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (R\$ 2.356,4 bilhões), 19,7% das agências oficiais de crédito, 7,1% dos investimentos das estatais e 4,1% dos fundos. Os programas finalísticos absorveriam 81% dos recursos totais, enquanto os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, 19%. Observando-se a destinação dos recursos previstos no PPA 2008-2011 por grandes setores, destacam-se os recursos para a Previdência

---

5. Conforme definido no PPA 2008-2011 (segundo volume), programa finalístico é aquele cuja implementação oferece bens e serviços diretamente à sociedade e gera resultados passíveis de aferição por indicadores. Programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais são aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

(32,1% do total previsto no plano), para o setor produtivo (21,3%), para a área social (15,1%), para a infraestrutura econômica (9,4%), para a administração (8,2%) e para a infraestrutura social (3,2%). Merece destaque a concentração dos recursos em cada um dos grandes setores. Tomando como exemplo os recursos destinados para a infraestrutura econômica, 77,9% seriam dirigidos para energia; tomando outro exemplo, a infraestrutura social, 66,9% dos recursos seriam destinados para habitação urbana e 19,6% para saneamento básico.

Sendo o PPA um grande esforço de planejamento e, portanto, de projeção do futuro, ressaltam-se características da projeção dos investimentos. Neste caso, merece destaque uma delas: a importância do orçamento de investimentos das estatais. Se, no total dos recursos do PPA, 65,8% dos recursos seriam provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e apenas 7,1% dos investimentos das estatais, no que se refere aos investimentos, a situação é bem distinta. Considerando-se apenas os recursos orçamentários, os investimentos previstos no Plano Plurianual 2008-2011 seriam da ordem de R\$ 434,4 bilhões, dos quais 58% referentes ao orçamento de investimentos das estatais e 42% ao Orçamento Fiscal e à Seguridade Social.

Mesmo buscando preservar o modelo de participação social do PPA 2004-2007 – no sentido de promover o compartilhamento das decisões sobre os rumos do país por meio da participação ativa da sociedade na definição do planejamento público, no aperfeiçoamento das políticas públicas e no controle social de sua implementação e resultados –, o desenho geral do PPA 2008-2011 indica maior centralização do planejamento e da execução. Por um lado, busca-se valorizar os espaços de gestão participativa das políticas públicas por meio das contribuições do CDES, da contínua interlocução com conselhos setoriais, sindicatos, associações de empresários e organizações sociais. Concretamente, por outro lado, a importância na concepção, desenho e execução do PPA das grandes estruturas de Estado – empresas estatais, bancos públicos etc. – parece implicar maior centralidade do planejamento e das decisões no âmbito da alta burocracia do Estado.

- NAE/2004 (Brasil em 3 Tempos) e SAE/2010 (Brasil em 2022)

O Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR), um órgão de governo voltado para a articulação da inteligência nacional no que se refere ao tratamento de temas estratégicos, publicou o Brasil 3 Tempos, em 2004 (BRASIL, 2004c), procurando definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo e criar condições

para a institucionalização da gestão estratégica em torno destes objetivos.<sup>6</sup> Conforme consta do projeto, três seriam os marcos temporais para a implementação progressiva dos objetivos: o ano de 2007, início de um novo governo; o ano de 2015, quando o Brasil deverá ter cumprido, segundo compromisso firmado, as Metas do Milênio estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU); e o ano de 2022, quando será comemorado o bicentenário da independência do Brasil.

Vários estudos de planejamento estratégico foram feitos no âmbito do NAE e do Projeto Brasil 3 Tempos. Em 2005, um estudo sobre biocombustíveis oferece um retrato dos esforços feitos. Centrado na avaliação e em proposições acerca do biodiesel e do etanol, o trabalho parte da viabilidade do avanço dos biocombustíveis no Brasil considerando-se três aspectos estratégicos básicos: a disponibilidade de terras, o clima favorável e a avançada tecnologia agrônômica disponível no país.

No caso do biodiesel, aponta-se a necessidade da ampliação do mercado consumidor nacional, com a sua mistura ao óleo diesel mineral em até 2% (aprovada em portaria da Agência Nacional de Petróleo – ANP), a geração de eletricidade em sistemas isolados da Amazônia, ou o seu uso como combustível automotivo em regiões afastadas de refinarias e com grande potencial de produção, como o Centro-Oeste. Ao mesmo tempo, o estudo indica a necessidade de isenções fiscais somadas a subsídios para fomentar a produção, uma vez que o biodiesel não é competitivo com o diesel mineral sem que se contabilizem externalidades positivas (geração de empregos, benefícios ambientais etc.). O documento recomenda incentivos à produção de oleaginosas, particularmente a mamona e o dendê, com o apoio já qualificado da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), assim como o incentivo ao desenvolvimento tecnológico do próprio biodiesel.

No caso do etanol, com uma política no Brasil desde 1975, os desafios apontados são outros. Tem-se um mercado consumidor consolidado e em expansão dentro e fora do país, uma legislação econômica e ambiental ampla e estruturada e um custo de produção sustentável. Assim, do ponto de vista estratégico, a expansão da produção e do consumo dependerão, segundo o documento, da manutenção dos esforços em P&D; de o governo federal abrir espaço para a geração de energia elétrica a partir das usinas; de melhorias da infraestrutura de transporte – com a reestruturação da rede

---

6. A coordenação geral do projeto ficou sob responsabilidade dos ministérios da Casa Civil e do Planejamento; da Secretaria Geral e da Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República; e do CDES.

rodoferroviária, dutos e tanques, contando com a participação da Petrobras –; e da definição de uma política para o setor de combustíveis automotivos, desarticulada desde a desregulamentação dos preços nos anos 1990.

Outro exemplo dos esforços de planejamento estratégico feitos pelo NAE e contidos no Projeto Brasil 3 Tempos é o trabalho Sistema Político Partidário, que trata da reforma política, e outro extenso trabalho, publicado em dois volumes, sobre mudança do clima. Neste, construiu-se um grande diagnóstico sobre a situação climática no planeta, as negociações internacionais a respeito, a vulnerabilidade e adaptação a esta mudança, assim como seus impactos. O estudo aborda também a conformação do mercado de carbono, as oportunidades de negócios em segmentos produtivos nacionais ligadas a ele, os instrumentos legais de incentivos financeiros e o desenvolvimento científico e tecnológico.

No projeto Brasil 3 Tempos, uma característica comum apontada em relação aos esforços anteriores de planejamento no Brasil é a relativa concentração nos setores básicos de infraestrutura e no desenvolvimento industrial. Tal característica se verificou no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, nos PNDs dos governos militares e, mais recentemente, nos PPAs, nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), produzidos nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso e do presidente Lula. Uma referência básica declarada no projeto é ir além da tradicional ideia de que a industrialização e o crescimento econômico seriam suficientes para a promoção do desenvolvimento e da distribuição de renda. Neste sentido, o projeto busca um plano de desenvolvimento integrado em várias dimensões: política, econômica, social, ambiental, internacional, articulando toda a sociedade e suas organizações.

Por sua vez, o documento Brasil em 2022 (BRASIL, 2010b), publicado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) em 2010, traz uma reflexão em outro sentido.<sup>7</sup> Apesar de chegar também ao ano do bicentenário da independência do Brasil, o documento tem duas características peculiares em relação ao documento do NAE: um amplo e preciso diagnóstico prospectivo sobre o quadro das relações internacionais no mundo e na América do Sul até 2022; e um otimismo sobre o Brasil amparado nos avanços obtidos nos últimos anos, que não eram concretos quando da elaboração do Brasil 3 Tempos.

---

7. O documento possui quatro capítulos: O mundo em 2022, América do Sul em 2022, O Brasil em 2022 e as Metas do Centenário.

Sobre a evolução do quadro das relações internacionais, o documento avalia que, frente às grandes tendências do sistema internacional, o Brasil está bem posicionado em 2010 para chegar em 2022 numa posição de maior destaque no mundo. Assim, são definidas algumas grandes tendências do sistema internacional, a saber:

- a aceleração do progresso científico e tecnológico;
- o agravamento da situação ambiental-energética;
- a cada vez mais acirrada disputa por recursos naturais;
- o agravamento das desigualdades sociais e da pobreza;
- as migrações, o racismo e a xenofobia;
- a contínua globalização da economia mundial;
- a crescente multipolarização econômica e política;
- a concentração de poder;
- a normatização internacional das relações entre Estados, empresas e indivíduos; e
- a definição internacional de parâmetros para as políticas domésticas dos Estados subdesenvolvidos.

Sem conflitos étnicos importantes, com grande disponibilidade de recursos naturais e fontes de energia, tendência de redução da pobreza e das desigualdades sociais, o documento avalia que o Brasil tem e terá boa posição em relação a essas grandes tendências. As dificuldades estão concentradas em três linhas: na questão do progresso científico e tecnológico; em manter-se bem posicionado num quadro de crescente multipolarização econômica que conviverá com um ambiente de concentração do poder; e em promover uma política externa sólida de defesa dos interesses nacionais num ambiente de acirramento da luta pelo acesso a recursos naturais, no qual os espaços fundamentais de disputa serão a África e a América do Sul.

Segundo o documento,

nessa disputa, a posição do Brasil será estratégica como principal detentor de grandes reservas de minérios na América do Sul e ao mesmo tempo interessado em expandir suas relações econômicas e políticas com os países africanos, em especial aqueles da África Ocidental, que se encontram por assim dizer em nossa fronteira leste, diante do Atlântico Sul. A política brasileira neste caso deverá ser o “espelho” da política chinesa na China: o acesso a mercados (e a recursos naturais) no Brasil deverá corresponder ao compromisso de transformação industrial em nosso território e de transferência de tecnologia (BRASIL, 2010b, p. 22-23).

Tratando especificamente da América do Sul, o documento parte da ideia de um

terrível, angustiante e desafiador paradoxo: um continente extremamente rico em recursos minerais, em energia, em potencial agrícola, em biodiversidade, em que se encontram sociedades que ostentam níveis extraordinários de pobreza e de exclusão, ao lado de riqueza excessiva e ostentatória (BRASIL, 2010b, p. 45).

Assim, trata tal paradoxo como um desafio que pode ser retratado na luta pela superação das características históricas do subdesenvolvimento, da pobreza e da desigualdade social.

O documento avalia que a superação das características históricas do subdesenvolvimento, da pobreza e da desigualdade social no continente passa pelo aprofundamento da integração entre os 12 países da região e pela defesa dos recursos naturais abundantes num quadro de intensa e crescente luta por tais recursos no mundo. De forma peremptória, o documento afirma que, por suas dimensões geográficas, demográficas e econômicas, o Brasil tem enorme centralidade para o avanço da integração da região e para o seu desenvolvimento econômico com o aproveitamento de seus recursos naturais.

Ao tratar particularmente do Brasil, o documento afirma que o

Brasil daqui até 2022 terá, de um lado, de ampliar e aprofundar suas políticas domésticas de redução de desigualdades, de toda ordem, de afirmação dos direitos humanos e de acesso aos bens públicos – educação, saúde, saneamento, habitação, informação – através, inclusive, da expansão do emprego e de sua proteção. Simultaneamente, deverá ampliar seus programas de cooperação social, em especial com os países vizinhos e da África, e contribuir do ponto de vista financeiro e técnico para o fortalecimento de sua infraestrutura, base indispensável de seu desenvolvimento e da redução da pobreza (BRASIL, 2010b, p. 23).

Olhando em perspectiva para 2022, afirma que o Brasil será mais soberano e democrático no ano do bicentenário da independência.

Tal otimismo pode ser retratado nas metas para o bicentenário. Entre estas, citem-se as seguintes: obter um crescimento econômico de 7% a.a.; aumentar a taxa de investimento para 25% do PIB; tornar a tributação menos regressiva; reduzir a

taxa de inflação para o nível médio dos países emergentes; construir uma nova arquitetura institucional do gasto público; aperfeiçoar o arranjo federativo para a implementação de políticas públicas; duplicar a produção agropecuária e as exportações ligadas a ela; reduzir à metade a concentração fundiária; dobrar a produção de alimentos; quintuplicar as exportações brasileiras; setuplicar as exportações de produtos de alta e média tecnologia; e elevar o dispêndio em P&D para 2,5% do PIB.

Em suma, por suas características, os dois documentos apresentados – Brasil em 3 Tempos (BRASIL, 2004c) e Brasil em 2022 (BRASIL, 2010b) – são generalistas e procuram abarcar um conjunto amplo de temas e questões. Assim, são documentos estruturados com objetivos muito diversos dos PPAs, do PAC ou do programa Minha Casa, Minha Vida. São interessantes neste sentido, e também para a apreensão neste plano mais geral da evolução do planejamento entre 2003 e 2010.

## 2.2 PRINCIPAIS DOCUMENTOS SETORIAIS DE PLANEJAMENTO (2003-2010)

Conforme exposto na introdução, os documentos selecionados para esta parte do trabalho foram agrupados em função de dois grandes recortes analíticos. O primeiro, de natureza temática ou setorial, buscou organizá-los – estritamente para fins didáticos – em algumas áreas específicas da atuação estatal no período recente, a saber: *i*) políticas micro e macroeconômicas; *ii*) políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo, infraestrutura, território e logística; *iii*) políticas de defesa nacional, energia e meio ambiente; *iv*) políticas de desenvolvimento habitacional; e *v*) políticas de desenvolvimento social.

O segundo recorte, de natureza temporal, ou transversal ao critério anterior, procurou diferenciar os documentos em função do momento ou ambiente mais geral dentro do qual foram produzidos, isto é: o ambiente do período relativo ao PPA 2004-2007, e aquele relativo ao PPA 2008-2011.

- Políticas micro e macroeconômicas

A política econômica não é uma área propriamente de planejamento do desenvolvimento. Todavia, é uma área absolutamente decisiva para o desenho das condições gerais para o planejamento. Por isso, este esforço de síntese crítica dos documentos do governo brasileiro sobre planejamento começa tratando de dois documentos oficiais do Ministério da Fazenda do início do governo Lula (BRASIL, 2003e; 2004a) e de uma síntese feita em

2010 por membros do alto escalão da Secretaria de Política Econômica do mesmo ministério, que oferecem um panorama da evolução da política econômica entre 2003 e 2010.

Publicado em 2003, *Política Econômica e Reformas Estruturais*, do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2003e) constrói um cenário de retomada do crescimento, condicionado a um conjunto de reformas estruturais e à centralidade da questão fiscal. As reformas estruturais são expostas em quatro grandes linhas, sendo duas direcionadas ao campo fiscal e duas ao campo monetário: reforma da Previdência; reforma tributária; autonomia operacional do Banco Central; e reforma do mercado de crédito.

Os objetivos das duas primeiras reformas são claros: reduzir os gastos e aumentar as receitas. Quanto à autonomia operacional do Banco Central, o objetivo era preservar a política monetária de pressões políticas, enquanto a reforma do mercado de crédito visava enfrentar o elevado custo do crédito no Brasil, com o objetivo de ampliar o crédito como porcentagem do PIB. Tal custo, pela hipótese exposta no documento, seria determinado pela absorção de poupança privada pelo setor público, pela cunha fiscal, pela estimativa de inadimplência, pelo custo de recebimento das eventuais garantias e pelo custo de administração e da margem líquida dos intermediários financeiros. Assim, além de reduzir o peso fiscal sobre as operações de crédito pela reforma tributária e atacar a questão da margem líquida dos bancos no âmbito da defesa da concorrência entre os agentes, a reforma do mercado de crédito tinha por objetivo oferecer maior segurança ao credor, reduzindo os incentivos à postergação do pagamento de dívidas e tornando mais célere os procedimentos de execução.

Sobre a centralidade da questão fiscal, o Ministério da Fazenda afirma que

a política de estabilização no período que se seguiu ao Plano Real, ancorada em políticas monetária e cambial, e com pouca atenção a metas fiscais, foi em parte responsável pela crise de 1999 (...) Neste sentido, o novo governo tem como primeiro compromisso da política econômica a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica, ou seja, a promoção de um ajuste definitivo das contas públicas (BRASIL, 2003e, p. 7-9).

Outro campo de discussão acerca das reformas estruturais no documento do Ministério da Fazenda diz respeito às políticas sociais e à redução das desigualdades. A ideia, neste caso, seria corrigir as graves distorções da estrutura tributária e ampliar a focalização e a eficácia

dos programas sociais. O diagnóstico feito considera que, além da pouca progressividade do sistema tributário brasileiro, que contrasta com o observado nos países centrais,

a pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais (BRASIL, 2003e, p.14).

Firmado o primeiro compromisso da política econômica e o horizonte para as reformas estruturais, a complementaridade entre o primeiro e o segundo documento do Ministério da Fazenda é clara. *Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo*, que veio a público em dezembro de 2004 (BRASIL, 2004a), traz uma agenda mais ampla de reformas visando à criação de condições para o crescimento de longo prazo. Partindo de um radical diagnóstico quanto à condução da política macroeconômica e dos compromissos com a austeridade fiscal já assumidos no primeiro documento, estabelece cinco grandes eixos para as *reformas microeconômicas*: *i*) mercado de crédito e sistema financeiro nacional; *ii*) melhoria da qualidade da tributação; *iii*) medidas econômicas para a inclusão social; *iv*) redução do custo de resolução dos conflitos; e *v*) ambiente de negócios.

Em relação ao mercado de crédito e sistema financeiro nacional, parte-se da ideia do aperfeiçoamento e melhoria dos instrumentos de crédito, passando pela consignação em folha de pagamento, instrumentos de crédito, títulos de securitização do setor imobiliário, carta garantia, valor incontroverso, instrumentos de crédito e securitização para o agronegócio, seguro rural privado, cédula de crédito bancário, alienação fiduciária de bens móveis infungíveis e fungíveis, instrumentos para reduzir a assimetria de informação, criação de um sistema de informações de crédito do Banco Central, aperfeiçoamento do marco regulatório do setor de seguros, chegando à autonomia operacional do Banco Central.

No que se refere à melhoria da qualidade da tributação, o documento destaca a desoneração da poupança de longo prazo; a criação da conta investimento, de um novo regime de tributação de renda fixa e variável, assim como de um novo regime de tributação para a previdência complementar; a redução das alíquotas de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); as mudanças na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), com o objetivo de eliminar a sua cumulatividade; a adequação do Programa de Integração Social (PIS) e da Cofins nas operações de *hedge*; e a redução dos impostos para novos investimentos. Em relação às medidas econômicas para inclusão social, o Ministério da Fazenda destaca: o apoio ao empreendedorismo;

o estímulo ao microcrédito e a sua focalização; a formalização dos pequenos negócios e das relações de trabalho; a desoneração da folha de pagamentos; o fortalecimento da agricultura familiar; a redução da regressividade da estrutura tributária; a facilitação do acesso da população de baixa renda ao financiamento habitacional; e o fortalecimento do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH). Tratando da “redução do custo de resolução dos conflitos”, duas linhas principais são destacadas: *i*) a reforma do Judiciário, a qual incluiria seu aperfeiçoamento administrativo, reformas processuais (civil, trabalhista e fiscal) e instauração de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias; e *ii*) a implementação da Lei de Falências, estabelecendo-se um regime de falência e facilitando a recuperação judicial e extrajudicial. A respeito do ambiente de negócios, a defesa da concorrência, a desburocratização, os investimentos em infraestrutura e o estabelecimento de uma política industrial são os aspectos centrais destacados pelo Ministério da Fazenda.

Em linhas gerais, os documentos que podem ser chamados, *grosso modo*, de planejamento econômico, produzidos pelo Ministério da Fazenda, logo no início do governo Lula, apontam para um padrão ortodoxo de condução da política macroeconômica, com destaque para a austeridade fiscal e para a autonomia operacional do Banco Central, vistos como pressupostos para a retomada do crescimento econômico. Além disso, indicam reformas para melhorar o que a teoria econômica denomina de eficiência microeconômica, mediante o aperfeiçoamento dos sistemas de informação, reduzindo as assimetrias, e o fortalecimento da posição dos credores como base para a expansão do crédito, seja pelo crédito consignado, seja, principalmente, pela melhora das condições de retomada dos bens e reduzindo o tempo e o custo dos conflitos. No tocante aos investimentos em infraestrutura, um pessimismo em relação à capacidade de o Estado assumir tal tarefa se expressa na importância dada às parcerias público-privadas (PPPs) e à melhoria do ambiente de negócios para que o setor privado pudesse atuar firmemente neste segmento. O diagnóstico do Ministério da Fazenda é claro.

No caso brasileiro, historicamente, os investimentos em infraestrutura foram realizados com recursos públicos. Contudo, a partir dos anos oitenta, observou-se uma deterioração do resultado fiscal do Estado, em parte devido a uma mudança demográfica com crescentes gastos sociais, reduzindo a parcela de recursos do Estado brasileiro disponível para investimentos em infraestrutura. Nesse período, iniciou-se um processo de redução do investimento e da poupança pública, que se agravou ao longo da década de noventa, ao longo da qual inclusive foi registrada significativa despoupança pública (BRASIL, 2004a, p. 93).

No ambiente do PPA 2008-2011, no segundo governo Lula, Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza, em *A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda*, publicado no primeiro semestre de 2010, fazem uma síntese da evolução da política econômica entre 2003 e 2010 (BARBOSA e SOUZA, 2010). Não se trata de um documento oficial voltado para o planejamento da política econômica, como os dois trabalhos analisados anteriormente, mas de uma reflexão do secretário de política econômica do Ministério da Fazenda e de um economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) lotado na assessoria desta secretaria, com o objetivo de apresentar um resumo da política econômica que possibilitou ao Brasil, segundo eles, retomar o crescimento com redução das desigualdades sociais e maior capacidade de planejamento global das ações de Estado.<sup>8</sup>

Segundo Barbosa e Souza, a principal característica da nova fase de desenvolvimento econômico e social em que ingressou o Brasil a partir de 2003 foi a retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento e no planejamento de longo prazo. Todavia, estes membros de alto escalão do Ministério da Fazenda afirmam que, nos três anos iniciais do governo do presidente Lula (2003-2005), “a visão neoliberal foi predominante nas ações de política econômica” (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 8).

Expondo tal visão sobre a condução da política econômica, de forma crítica, os autores afirmam que, segundo o enfoque neoliberal dominante, o crescimento da economia independe de fatores de curto prazo e, como tal, não pode ser afetado de forma permanente pela política macroeconômica. Dessa forma, medidas de estímulo monetário, fiscal ou cambial seriam inócuas ou danosas para a economia. Nessa visão, afirmam os autores, a aceleração do crescimento deveria ser buscada principalmente por intermédio de “reformas estruturais” pró-mercado, ou seja, reformas institucionais e na legislação para mitigar a interferência do governo em decisões privadas. Assim, o melhor que o Estado poderia fazer seria adotar uma postura minimalista, seja na regulação, seja na administração macroeconômica.

Na prática, para Barbosa e Souza, a visão neoliberal se refletiu em uma posição conservadora sobre o potencial de crescimento da economia de 2003 a 2005. Sua consequência mais imediata foi recomendar uma estratégia de forte contenção fiscal para abrir espaço ao crescimento do setor privado e à queda da taxa de juros.

---

8. Sem um documento oficial geral voltado para a política macroeconômica no segundo governo do presidente Lula, ao se selecionar tal documento, optou-se pela síntese de um trabalho bem organizado de interpretação – não oficial – desenvolvido por membros do governo, que pudesse dar conta desta importante área.

De acordo com a interpretação de Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza sobre os resultados dessa política de corte liberal, o ajuste realizado nos anos de 2003 a 2005 não acelerou substancialmente o crescimento da economia, tampouco incorporou o compromisso de melhorar a renda e o emprego. Para eles, estes resultados promoveram grande desgaste da visão neoliberal nos primeiros três anos do governo Lula e as propostas recorrentes de novos ajustes recessivos acabaram fortalecendo uma visão de caráter mais desenvolvimentista sobre política econômica ao final de 2005. Para Barbosa e Souza, os chamados desenvolvimentistas adotaram, a partir de 2006, uma postura mais pragmática em torno de três linhas de atuação do governo federal: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e da elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo.

No que se refere à última linha de atuação, de interesse central para este trabalho, os autores afirmam que, para os desenvolvimentistas, a aceleração do crescimento econômico do Brasil demandaria maior investimento em infraestrutura, sobretudo nas áreas de energia e transporte. Por conta de os investimentos em tais áreas se caracterizarem por indivisibilidades e longa maturação, o governo brasileiro deveria assumir um papel mais ativo no planejamento de longo prazo. Pragmaticamente, os investimentos em infraestrutura poderiam ser feitos tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, mediante concessões ou parcerias. No entanto, em ambos os casos, o governo desempenharia papel crucial na coordenação dos projetos, na garantia da demanda, no financiamento de longo prazo, além de atuar, evidentemente, na formatação das expectativas (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 12).

A hipótese dos integrantes da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda é que, a partir de 2006, o governo Lula optou mais claramente por uma política econômica desenvolvimentista, cujo resultado foi a aceleração do crescimento econômico do país. Para eles, isto ficou mais claro com a eclosão da crise internacional em 2008 e a pronta resposta anticíclica do governo brasileiro, “sem precedentes na história recente do Brasil”. Medidas como a ampliação das transferências de renda, os sucessivos aumentos do salário mínimo (inclusive em meio à crise), a sustentação dos investimentos, as desonerações tributárias e os reajustes e contratações de servidores públicos ao longo de 2009, além das transferências extraordinárias para os

governos subnacionais e da expansão da liquidez e sustentação do crédito por parte do setor público, expressam esta nova fase da política econômica, na hipótese dos autores. Afirmam ainda que, nesta nova fase da política econômica, recuperou-se de modo saudável o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e na “formatação das expectativas de investimentos de longo prazo” em conjunto com um planejamento econômico mais amplo.

A despeito desta interpretação, a evolução dos traços gerais da política econômica entre 2003 e 2010 não parece ter sido tão favorável ao desenvolvimento do planejamento em termos mais amplos, como sugerem Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza.

Por certo, verifica-se um conservadorismo mais acentuado no primeiro mandato do presidente Lula. A partir de então, apesar do padrão de política econômica, obteve-se o crescimento que minimizou os efeitos deletérios desta política sobre a economia. As taxas de juros praticadas no país, permanentemente elevadas em termos reais, e a taxa de câmbio, sempre que possível, valorizada, utilizadas como instrumentos centrais da política de metas de inflação pelo Banco Central, mostraram-se recorrentemente hostis à expansão dos investimentos, espaço fundamental da concretização do planejamento econômico. Levado ao paroxismo o fundamentalismo do Banco Central em relação às metas de inflação, a autoridade monetária elevou em abril de 2008 a taxa básica de juros para 11,75% a.a., iniciando um ciclo absolutamente inoportuno de elevação dos juros, que atingiram 13,75% às vésperas do colapso do Lehman Brothers. No caso da política fiscal, embora mantidas as metas de superávits primários – reduzidas apenas no auge da crise internacional em 2009 –, foi possível a expansão dos gastos públicos por conta do forte crescimento das receitas. Gastou-se mais, mantendo-se os pressupostos anteriores quanto ao permanente ajuste fiscal e reduzindo a relação dívida/PIB mesmo com a política de juros atuando na contramão. Mesmo Barbosa e Pereira de Souza (2010, p. 26) afirmam que “o atraso da política monetária em estimular a recuperação econômica foi compensado, em parte, pela política fiscal”.

De fato, os esforços de planejamento e da promoção de novos investimentos conviveram, ao longo de todo o período 2003-2010, com o conservadorismo da política econômica caracterizado pela tríade juros altos, câmbio valorizado e política fiscal de ajustamento. Como indicado anteriormente, a política econômica mostrou-se recorrentemente contrária aos objetivos do planejamento para o crescimento entre

2003 e 2010. São três os focos de tal contradição entre a política econômica e o planejamento para o crescimento: as dificuldades de elevação das taxas de investimentos (pública e privada), fundamentais para a sustentação do crescimento no longo prazo; os problemas nas contas externas, resolvidos pela conjuntura externa favorável ao Balanço de Pagamentos do Brasil, mas estruturalmente presentes; e por fim, as dificuldades de promover maior solidez à estrutura produtiva nacional.

Por conta das rápidas mudanças no cenário internacional, diante da crise iniciada em 2008, faz-se necessário tratar de outra questão: a manutenção do padrão de política econômica adotado desde 2003 – com juros altos e câmbio valorizado, num cenário internacional marcado por desvalorizações competitivas, guerra cambial e concorrência selvagem entre os países –, poderá comprometer o desenvolvimento do país e a estrutura produtiva nacional, além de deteriorar as contas externas. Um padrão de política econômica que não bloqueie a retomada do crescimento num cenário internacional favorável pode ser agora ainda mais decisivo para o país continuar ou não a sua trajetória de desenvolvimento.

- Políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo

As últimas décadas do século XX foram marcadas por profundas transformações na economia mundial, no campo das finanças e, particularmente, do ponto de vista produtivo e tecnológico. Estas mudanças, de tão intensas, são tratadas como integrantes de uma nova Revolução Industrial inaugurada a partir do início da década de 1970. Como bem sintetizado por Luciano Coutinho, sete novas tendências podem ser destacadas em face desta revolução (COUTINHO, 1992, p. 71):

- o peso crescente do complexo eletrônico;
- um novo paradigma de produção industrial – a automação integrada e flexível;
- a revolução nos processos de trabalho;
- a transformação das estruturas e estratégias empresariais;
- as novas bases da competitividade;
- a globalização como aprofundamento da internacionalização; e
- as alianças tecnológicas como nova forma de competição.

A elaboração e a execução de políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo foram, ao longo do século XX, espaços consagrados do planejamento econômico

nos países centrais. Em sentido geral, por força das profundas transformações ocorridas nas últimas décadas nesta área, expressas nas tendências sintetizadas pelo professor Coutinho, parece claro que o desenvolvimento produtivo e tecnológico não pode prescindir de um intenso e poderoso planejamento.

Tal planejamento é particularmente importante neste início de século XXI, num país como o Brasil, marcado pelas fragilidades estruturais geradas nas condições históricas do desenvolvimento tardio do capitalismo. Conforme análise percuciente de Maria da Conceição Tavares, as fragilidades persistem, porque, ao longo do processo de industrialização, copiou-se tudo, menos o que é essencial numa estrutura capitalista moderna: formas de organização capitalistas capazes de assegurar capacidade autônoma de financiamento e inovação (TAVARES, 1982).

Nos quadros de uma nova Revolução Industrial, aos problemas de atualização tecnológica do parque produtivo brasileiro na década de 1980, por conta dos efeitos do estrangulamento externo e do colapso do setor público, seguiram-se as políticas de corte neoliberal nos anos 1990, que levaram à regressão da estrutura produtiva nacional, com a eliminação de mais de 3 milhões de empregos industriais e a quebra e descontinuidade de cadeias produtivas, entre outras consequências.

Observando-se todas essas questões em seu conjunto, o planejamento do desenvolvimento produtivo e tecnológico mostra-se ainda mais decisivo para o Brasil no atual cenário de crise econômica e grandes tensões entre as principais potências mundiais, com o avanço recente de políticas de desvalorização competitiva, guerra cambial, forte queda dos preços de grande parte dos bens industriais e sobrecapacidade instalada em vários setores.

Dessa forma, no início do governo do presidente Lula, em 2003, nos marcos do PPA 2004-2007, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A PITCE traçou as diretrizes fundamentais da política industrial, tecnológica e de comércio exterior a partir do final de 2003, como parte da estratégia de desenvolvimento apresentada no documento *Orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social* (BRASIL, 2003b), divulgado logo no início do primeiro mandato do presidente Lula.

O objetivo declarado da política era construir uma base produtiva industrial sólida via aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional, estimulando os setores nos quais o país tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas.<sup>9</sup> Quatro eixos básicos integram as diretrizes da PITCE:

- identificar as funções da política industrial e tecnológica;<sup>10</sup>
- definir as características da política;
- tratar da implementação da política; e
- definir a sua coordenação e operação.

Tratando das funções da política industrial e tecnológica, o documento afirma a importância da inovação como um elemento-chave para o crescimento da competitividade industrial e nacional, função última da política. Com efeito, uma característica básica da política industrial é sua orientação para perseguir os padrões de competitividade internacionais diretamente associados ao aumento da capacidade de inovação das empresas. Sua implementação foi pensada a partir da mobilização de um conjunto de instrumentos que são de responsabilidade de diferentes agências do setor público, exigindo grande capacidade de coordenação e seguindo cinco grandes linhas de ação:

- inovação e desenvolvimento tecnológico;
- inserção externa;
- modernização industrial;
- capacidade e escala produtiva; e
- opções estratégicas.

A organização de um Sistema Nacional de Inovação seria o primeiro passo para fazer frente ao objetivo fundamental da política. Ao mesmo tempo, propõe-se avançar as ações para a expansão sustentada das exportações, ampliando a inserção do país no

---

9. No documento, é destacada a perda de participação do Brasil no comércio mundial entre 1984 e 2002. A taxa média de crescimento do comércio mundial no período foi de 7,5% ao ano, enquanto o comércio brasileiro cresceu 4,6% ao ano. O resultado foi a queda da participação do país no comércio internacional de 1,39%, em 1984, para 0,79% em 2002 (Brasil, 2003b, p. 5).

10. O documento indica que apenas 1 mil empresas respondiam por 88% das exportações, num universo de mais de 4 milhões de empresas. Assim, uma das funções da política seria reduzir tal concentração.

mercado mundial, com medidas como ampliação dos financiamentos para exportação, desoneração tributária, desburocratização, estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior, apoio à internacionalização das empresas. Também se impõe avançar a modernização industrial, vista como mais problemática para as empresas de pequeno e médio porte nos setores mais tradicionais da indústria. Nas chamadas *opções estratégicas*, afirma-se a necessidade de concentrar esforços em algumas áreas intensivas em conhecimento com dinamismo crescente e sustentável, responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em P&D, que abram oportunidades de negócios, promovam o adensamento do tecido produtivo e sejam importantes para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas. Foram enquadrados nestes requisitos: semicondutores; *softwares*; fármacos e medicamentos; e bens de capital.

Entre os documentos analisados nos marcos do PPA 2004-2007, a PITCE parece ser aquela com maior concretude quanto aos objetivos, em que pese a precariedade relativa ao planejamento de ações efetivas. De toda forma, o anunciado compromisso pela produção, exposto no documento, expressa os esforços em estabelecer uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior e a sua linha de ação.

Lançada em maio de 2008 pelo MDIC, já nos marcos do PPA 2008-2011, a Política de Desenvolvimento Produtivo – Inovar e Investir para Sustentar o Crescimento (PDP) é fundamental para a compreensão do planejamento das ações do Brasil da área de desenvolvimento tecnológico e produtivo no período 2008-2010. A política demonstra uma preocupação com a sustentação do crescimento, bem distinta daquela exposta na PITCE 2003, muito mais dirigida para a superação da estagnação econômica e do cenário de degradação da estrutura industrial herdado dos anos 1990.<sup>11</sup> Por isso, em 2008 a PDP é descrita como “continuidade com evolução”.

Dividida em sete grandes itens, a PDP parte da problemática da sustentação do crescimento da economia brasileira no longo prazo, traça objetivos estratégicos, metas, iniciativas, instrumentos e programas, estabelece a coordenação e gestão da política, e discute um padrão de desenvolvimento produtivo sustentável. Os desafios expostos na PDP dizem respeito, em primeiro lugar, à ampliação da capacidade de oferta da

---

11. Para caracterizar o momento em que a PDP foi elaborada, entendendo a preocupação com a sustentação do crescimento, já no início do documento, destaca-se que, em dezembro de 2007, o país havia completado 23 trimestres consecutivos de expansão industrial, 15 trimestres de expansão do consumo e 13 trimestres seguidos de expansão dos investimentos.

estrutura produtiva para fazer frente a uma demanda em expansão; depois, à preservação da robustez do Balanço de Pagamentos; em terceiro lugar, à elevação da capacidade de inovação das empresas brasileiras; e, por fim, ao alargamento das condições de acesso a mercados para as MPEs.

Um traço fundamental da PDP, declarado no documento, é seu *pragmatismo*, no lugar de proposições pré-concebidas, com a aproximação do governo ao empresariado nacional, determinada pelo próprio presidente da República. Nesse sentido, a PDP é vista como um avanço em relação à PITCE, estabelecendo metas quantitativas expostas em dois níveis: macrometas para o país e metas específicas para 2010.

As macrometas têm por objetivo indicar o sentido e o alcance da PDP, atuando como elemento coordenador de expectativas. Nas macrometas estão inscritos o aumento do investimento em formação bruta de capital fixo (FBCF), o aumento do gasto privado em P&D, a ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio internacional e a expansão da atividade exportadora das MPEs. Para as metas específicas, obedeceram-se os mesmos critérios anteriores, todavia, destacando-se a importância da proximidade do governo com os empresários na definição das ações. A PDP projeta as ações direcionadas ao enfrentamento de restrições de nível sistêmico, que dizem respeito às condições de competitividade que ultrapassam o nível da empresa e do setor. Também opta por um modelo de planejamento que delimita as ações no plano de programas estruturantes para sistemas produtivos, tendo em vista a diversidade produtiva doméstica num contexto de intensas mudanças tecnológicas e de enormes dificuldades em delimitar fronteiras e focos setoriais.

Esses programas foram divididos em três grandes áreas:

- programas mobilizadores em áreas estratégicas, para o complexo industrial de saúde, tecnologias da informação, energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia;
- programas para fortalecer a competitividade, para segmentos como o complexo automotivo, bens de capital, construção civil, indústria naval e de cabotagem, plásticos, biodiesel, têxtil e confecções, entre outros; e
- programas para consolidar e expandir a liderança, direcionados para o complexo da aeronáutica, petróleo, gás natural e petroquímica, bioetanol, mineração, siderurgia, celulose e carnes.

Quatro “metas-país” foram fixadas.

1. Ampliação do investimento fixo: meta fixada de um crescimento anual médio do investimento entre 2008 e 2010 de 11,3%, saindo de uma posição, em 2007, de investimentos de R\$ 450 bilhões (17,6% do PIB) para R\$ 620 bilhões (21% do PIB).
2. Ampliação das exportações brasileiras: com um crescimento médio anual projetado de 9,1%, entre 2007 e 2010, elevar as exportações de US\$ 160,6 bilhões em 2007 (1,18% das exportações mundiais) para US\$ 208,8 bilhões (1,25% das exportações mundiais).
3. Elevação do gasto privado em P&D: sustentar o crescimento médio anual em 9,8% entre 2007 e 2010 e, assim, elevar os investimentos em P&D em porcentagem do PIB de 0,51%, em 2005, para 0,65% em 2010 (de R\$ 11,9 bilhões para R\$ 18,2 bilhões).
4. Dinamização das MPEs: aumentar em 10%, até 2010, o número de MPEs exportadoras, que, em 2006, totalizavam 11.792 empresas.

Para atingir as quatro “metas-país”, foram estabelecidas, no âmbito governamental, quatro categorias de instrumentos de ação:

- instrumentos de incentivo – crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais;
- poder de compra governamental – compras da administração direta e de empresas estatais;
- instrumentos de regulação técnica, sanitária, econômica e concorrencial; e
- apoio técnico – certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado.<sup>12</sup>

Após a exposição das características gerais das duas políticas, cabe questionar qual o curso do planejamento das políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico

---

12. Exemplos de incentivos são ações do BNDES como o Finame e o Profarma; de poder de compra do Estado, as compras da Petrobras; de regulação, as ações de regulação de preços da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), ligada ao Ministério da Saúde (MS); e de apoio técnico, programas de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). Do ponto de vista dos investimentos, a expansão do funding do BNDES, por determinação do presidente da República, é vista como central para disponibilizar até R\$ 210 bilhões para a indústria, atendendo à necessidade de financiamento de longo prazo e buscando atingir a taxa de FBCF de 21% do PIB em 2010. É evidente que o planejamento exposto na PDP conta com os avanços em outras áreas estratégicas, particularmente com as melhorias da infraestrutura a partir dos resultados dos PACs.

entre 2003 e 2010. Em primeiro lugar, a elaboração da PICTE e da PDP, entre 2003 e 2008, recolocou, depois de longo período, o tema do planejamento numa área em intensa transformação, decisiva para o desenvolvimento econômico do país, na qual reside uma das grandes fragilidades históricas da economia brasileira. Em segundo lugar, a evolução do planejamento do desenvolvimento tecnológico e produtivo, entre 2003 e 2010, talvez seja aquela que melhor explicita as diferenças entre o ambiente do PPA 2004-2007 e o do PPA 2008-2011. Tomando-se como exemplo o setor produtivo industrial, o perfil mais genérico da PITCE, de 2003, deu lugar ao pragmatismo da PDP, de 2008. No segundo período houve um considerável avanço do pragmatismo em várias áreas do planejamento e das políticas governamentais.

Não obstante, a evolução do planejamento do desenvolvimento tecnológico e produtivo entre 2003 e 2010 também explicita, de forma até dramática, as contradições entre o planejamento e a política econômica. Tomando como exemplo uma das tendências apontadas por Luciano Coutinho (1992) acerca do desenvolvimento tecnológico e produtivo nos quadros da Terceira Revolução Industrial e Tecnológica, as novas bases da competitividade estão assentadas no conceito de competitividade sistêmica, que procura dar conta da complexidade do processo de concorrência e do padrão de competitividade. Considera-se que o desempenho empresarial depende e também é resultado de fatores situados fora do âmbito das empresas, como aspectos macroeconômicos, sociais, regionais, entre outros; depende de “externalidades benígnas” com um movimento de interação acentuada entre a empresa privada e as instituições públicas de ciência e pesquisa aplicada (COUTINHO, 1994).

Com efeito, o câmbio valorizado em grande parte do período, contrário aos objetivos de planejamento traçados pelas políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico, impôs pesados custos para a estrutura produtiva nacional, num cenário de intensa concorrência internacional. Somem-se a isto as profundas fragilidades na infraestrutura do país, após décadas de parques investimentos em portos, estradas, aeroportos e ferrovias. Também os juros sempre altos foram permanentemente danosos à elevação da taxa de investimento no país, fator essencial para o desenvolvimento produtivo e tecnológico. Em resumo, a evolução do planejamento caminhou para o “pragmatismo”, com papel de destaque para o BNDES, mas conviveu com uma política econômica extremamente prejudicial aos objetivos de desenvolvimento da estrutura produtiva e tecnológica nacional.

Com um perfil mais acadêmico, um dos trabalhos mais completos e amplos elaborados no Brasil entre 2003 e 2010 no que se refere ao planejamento do desenvolvimento, com ênfase na estrutura produtiva, foi o Projeto PIB – Perspectivas do Investimento no Brasil, coordenado pelos Institutos de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).<sup>13</sup> Com financiamento do BNDES, o projeto envolveu mais de 90 pesquisadores de diversas áreas e instituições do país ao longo dos últimos dois anos.<sup>14</sup> Tendo por foco a problemática do investimento no Brasil, o projeto abrangeu três grandes blocos de investimentos – infraestrutura, produção e economia do conhecimento – desdobrados em 12 sistemas produtivos e oito temas transversais, conforme o quadro a seguir.<sup>15</sup>

QUADRO 2  
Síntese da organização do Projeto PIB

Bloco	Sistemas produtivos	Estudos transversais
Infraestrutura	Energia Complexo urbano Transporte	Estrutura de proteção efetiva Matriz de capital
Produção	Agronegócio Insumos básicos Bens salário Mecânica Eletrônica	Emprego e renda Qualificação do trabalho Produtividade, competitividade e inovação
Economia do conhecimento	Tecnologias da informação e da comunicação (TICs) Cultura Saúde Ciência	Dimensão regional Política industrial no grupo Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) Mercosul e América Latina

Fonte: BNDES, IE/UFRJ e IE/Unicamp (2010).

13. Optou-se por incluir este estudo na relação dos documentos selecionados, tendo em vista ter sido realizado sob encomenda do maior banco de desenvolvimento do Brasil, tratando-se, de forma ampla, de uma questão crucial para o planejamento: o investimento.

14. Na mesma linha de retomada de diagnósticos amplos da realidade nacional, e com foco no desempenho das políticas públicas, sobretudo de âmbito federal, está a série *Brasil em Desenvolvimento*: Estado, planejamento e políticas públicas, produzida anualmente pelo Ipea (2009; 2010a).

15. Todo o trabalho executado no âmbito do Projeto PIB foi sistematizado em quatro livros, a saber: livro 1 – *Perspectivas do Investimento em Infraestrutura*; livro 2 – *Perspectivas do Investimento na Indústria*; livro 3 – *Perspectivas do Investimento na Economia do Conhecimento*; e livro 4 – *Perspectivas do Investimento no Brasil: temas transversais*. Todos os trabalhos, assim como sínteses e apresentações dos seminários realizados no âmbito do projeto estão disponíveis em: <<http://www.projtopib.org>>.

O primeiro bloco, infraestrutura, foi dividido em três sistemas produtivos: energia, complexo urbano e transporte. O sistema energia foi desdobrado em quatro subsistemas produtivos: petróleo, gás natural, energia elétrica e biocombustíveis. O sistema de transportes, em rodovias, ferrovias, portos e hidrovias, e aeroviário; e o complexo urbano foi desdobrado em três subsistemas produtivos: saneamento básico, transportes urbanos e edificações comerciais de turismo e lazer.

O segundo bloco, produção, foi dividido em cinco sistemas produtivos, com seus respectivos setores ou subsistemas: sistema produtivo agronegócio, sistema produtivo insumos básicos, sistema produtivo bens salários, sistema produtivo mecânica e sistema produtivo eletrônica. O sistema agronegócio foi desdobrado em *commodities* tradicionais e novas, pecuária e grãos; o sistema produtivo insumos básicos, em papel e celulose, minerais não metálicos e materiais de construção, mineração e metalurgia de ferrosos e mineração e metalurgia de não ferrosos; o sistema bens salários, em alimentos e bebidas, cosméticos, higiene e limpeza, artefatos plásticos e utilidades domésticas, têxtil, vestuário e calçados, madeira e móveis; o sistema produtivo mecânica foi dividido em automobilística e autopeças, caminhões, ônibus e máquinas agrícolas, bens seriados e suas cadeias, naval e bens de capital sob encomenda; por fim, o sistema eletrônica foi dividido em telecomunicações e *softwares*, informática e automação, eletrônica de consumo e seus componentes.

O terceiro bloco, economia do conhecimento, engloba quatro sistemas produtivos. O primeiro se refere às tecnologias da informação e da comunicação (TICs), abrangendo os serviços de telecomunicações e as atividades de *software*; o segundo sistema é formado por indústrias que são chamadas de indústrias baseadas na ciência, e compreendem a biotecnologia, a nanotecnologia, novas formas de energia, em particular a energia solar e a indústria aeroespacial. O terceiro conjunto de indústrias que fazem parte da indústria do conhecimento é composto pelo complexo industrial da saúde, subdividido no subsistema de base química e biotecnológica, envolvendo a indústria farmacêutica, de vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnóstico; subsistema de base mecânica, eletrônica e de materiais, com as indústrias de equipamentos médico-hospitalares e de materiais médicos; e subsistema de serviços, abrangendo a produção hospitalar, laboratorial e serviços de diagnóstico e tratamento. Por fim, tem-se o sistema das indústrias culturais, que engloba três subsistemas: sistema produtivo da música, do audiovisual e da indústria editorial.

Como desdobramentos dos três blocos descritos, foram desenvolvidos estudos transversais com o objetivo de abordar uma série de temas que perpassam todos os blocos e sistemas produtivos estudados no projeto, possibilitando maior abrangência às recomendações de política. Os chamados *temas transversais* foram agrupados em três grandes grupos: aqueles relativos ao “condicionamento da expansão e da integração do mercado doméstico”; aqueles que dizem respeito às “estratégias de desenvolvimento dos países emergentes e a integração regional”; e, por fim, aqueles relacionados ao “potencial de acumulação e de crescimento”. No primeiro grupo, foram desenvolvidos trabalhos sobre a estrutura de emprego e da renda no país, sobre a estrutura do comércio exterior e proteção efetiva e sobre perspectivas do investimento na dimensão regional. No segundo grupo, foram desenvolvidos trabalhos acerca das perspectivas do investimento e a política industrial no grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC), sobre o investimento direto estrangeiro e a internacionalização das empresas brasileiras, com ênfase no Mercosul e sobre o financiamento do investimento no âmbito deste bloco regional. No terceiro grupo foram abordados os temas produtividade, competitividade e inovação na indústria brasileira; tendências da qualificação da força de trabalho no Brasil; e matriz de absorção de investimento e análise de impactos econômicos.

Em linhas gerais, os trabalhos do Projeto PIB apontam para a crescente necessidade da ação direta do Estado no planejamento, regulação e execução dos investimentos no país. Tomando por exemplo o trabalho sobre infraestrutura, procurou-se definir os fatores determinantes para o horizonte dos investimentos no Brasil entre 2010 e 2020, destacando-se três aspectos básicos: a continuidade dos ambientes regulatório, econômico e institucional; as transformações desejáveis destes ambientes; e as ações governamentais em formular, assegurar e copatrocinar os investimentos necessários para a infraestrutura.

O trabalho conclui que, depois de décadas de reformas estruturais e institucionais dos setores de infraestrutura, em vários países do mundo, parece mais claro que a presença do Estado nos setores de infraestrutura não possa ficar restrita apenas à importante esfera da regulação setorial, mas deva ser integrada, formalmente, a novas formas de planejamento que tomem em conta a noção de *complementaridade sistêmica dos investimentos* de infraestrutura. Parte-se da constatação, na atualidade, da inexistência de um padrão de intervenção do Estado que favoreça, de fato, a ampliação de investimentos público e privado nos setores de infraestrutura, particularmente no que se refere ao suporte de crédito e do desenho institucional. O BNDES tem feito grande esforço e atuado como a principal instituição governamental que permite aos interesses privados terem condições financeiras garantidas para se comprometer com

seus contratos e planos de expansão, seja por meio de uma PPP, por *project finance*, concessão ou investimentos próprios (caso em que são maiores os riscos de recuperação do capital). Observa-se que as restrições colocadas para o desenvolvimento da infraestrutura no Brasil hoje são distintas daquelas que se apresentaram no passado recente, associadas à dificuldades de financiamento externo, ausência de regulação setorial, crise financeira das empresas estatais. Assim, o documento afirma que os maiores desafios estão postos na formulação de políticas, no planejamento, e em questões contratuais e regulatórias, que passam necessariamente pela modernização das instituições públicas responsáveis pela ação estatal nesta área.

No caso da indústria, buscou-se destacar que o dinamismo dos últimos anos observado na indústria vem apresentando características bastante distintas dos períodos anteriores, especialmente no que se refere ao crescimento da demanda doméstica, ao padrão de internacionalização da estrutura produtiva brasileira<sup>16</sup> e ao forte incremento do investimento brasileiro direto no exterior (IBDE), sinalizando uma mudança nas estratégias das empresas nacionais, ainda que permaneçam concentradas em setores de *commodities* e de serviços.

Ao mesmo tempo em que o trabalho aponta sinais recentes do potencial da indústria brasileira em ter um papel mais destacado na geração de emprego e renda, articulando um ciclo bastante virtuoso, observa-se, no entanto, que a continuidade deste padrão e o avanço em direção à resolução de alguns problemas que ainda perduram no sistema produtivo industrial não estão resolvidos. Mais grave ainda, aponta, é que os desafios colocados para a retomada da industrialização estão em outro patamar, em virtude de mudanças no cenário internacional. Num cenário pós-crise de 2008, no qual o crescimento mundial terá um peso crescente dos países emergentes – somente a China deverá responder por cerca de um terço do crescimento mundial em 2015 –, o grande desafio é transformar o crescimento da demanda interna de um país continental como o Brasil em um

vetor não apenas de expansão de capacidade produtiva, mas também de mudança estrutural em longo prazo, viabilizando o aproveitamento de economias de escala e escopo, o acúmulo de capacidades tecnológicas e organizacionais e maior grau de internacionalização, garantindo ao mesmo tempo aumentos substanciais de produtividade para sustentar a taxa de crescimento da renda (SARTI e HIRATUKA, 2010, p. 298).

16. O estudo aponta que o IDE tem avançado recentemente no Brasil, predominantemente, na forma de nova capacidade produtiva e não mais em aquisição e fusão (A&F). Outra novidade em relação aos anos 1990: o IDE vem avançando no Brasil no período recente concentrado nos setores produtivos – agrícola, extrativo e industrial – em detrimento de serviços.

A preocupação aqui é clara:

O aumento desproporcional das importações e a perda de competitividade das exportações de manufaturados constituem-se nos maiores obstáculos ao investimento industrial e à geração de empregos e renda e, portanto, à constituição do ciclo virtuoso de crescimento liderado pelo investimento e pela indústria. Isto porque se, por um lado, as perspectivas de expansão da demanda (consumo e investimento) são bastante positivas, por outro, há um risco não desprezível com relação à capacidade de oferta competitiva da indústria brasileira, permitindo que uma parcela considerável da expansão da demanda seja desviada para o exterior via aumento do coeficiente e conteúdo importados (...) o risco de impactos negativos de uma expansão das importações será maior no bojo de um crescente processo de valorização cambial. O cenário mais provável vai na direção de um câmbio ainda bastante valorizado nos próximos anos. A questão em aberto e dependente das decisões de política econômica diz respeito à intensidade dessa valorização. As pressões para um câmbio valorizado virão do superávit comercial ‘estrutural’, das confortáveis reservas internacionais e dos fluxos positivos da conta de capital e financeira do balanço de pagamentos. O saldo positivo na balança comercial deverá se sustentar nas exportações de *commodities* agrícolas e minerais e será paulatinamente acrescido pelos excedentes do pré-sal, a partir da maturação dos investimentos em 2020 (*op. cit.*, p. 316).

Não por outros motivos, as análises e diagnósticos do bloco produção do Projeto PIB parecem muito próximas daquelas feitas na PDP, particularmente no que se refere à importância de se retomar o planejamento do desenvolvimento industrial articulado com a política econômica e o reconhecimento de que o país depende do desenvolvimento industrial para um desenvolvimento econômico e social mais abrangente e justo.

- Políticas de infraestrutura e logística

Pelas dimensões, alcance transversal e objetivos ambiciosos do PAC 1 e 2, obviamente não é preciso circunscrevê-los apenas às áreas de infraestrutura e logística. A própria exposição de cada programa mostra o amplo escopo que ambos têm. Fez-se isto por questões práticas de análise, considerando-se a centralidade destas duas áreas em cada um dos programas, assim como a importância deles para a infraestrutura e a logística no país.

Sob os ares das mudanças entre o primeiro e segundo mandato do presidente Lula, ainda na vigência do PPA 2004-2007, foi lançado, no início de 2007, o PAC, com o objetivo de aumentar o ritmo de crescimento da economia. Sem embargo, o

PAC mostrou-se uma das peças fundamentais do planejamento estatal no período de vigência do PPA 2008-2011. A expansão do investimento em infraestrutura, vista como condição fundamental para a aceleração do crescimento econômico no Brasil, foi colocada como objetivo central do programa.

Com recursos da ordem de R\$ 503,9 bilhões a serem investidos, em quatro anos (2007-2010), nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, trata-se de um programa que agrega um conjunto de medidas de estímulo ao investimento privado e de ampliação dos investimentos públicos – fundamentalmente em infraestrutura –, organizado para a ação em três eixos básicos: logística de transporte; energia; e infraestrutura social e urbana.

O eixo de logística de transportes abriga a construção e ampliação de ferrovias, rodovias, portos, hidrovias e aeroportos. O eixo de energia prevê investimentos em geração e transmissão de energia elétrica, assim como exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, enquanto o eixo de infraestrutura social e urbana está voltado para investimentos em transportes urbanos, habitação, recursos hídricos e saneamento. Para a infraestrutura logística, a previsão de investimentos de 2007 a 2010 era de R\$ 58,3 bilhões; para a energética, R\$ 274,8 bilhões; e para a social e urbana, R\$ 170,8 bilhões.

Num cenário já de crescimento da economia, o PAC visava superar os gargalos da economia, bem como estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. Assim, diante das necessidades imediatas impostas pelo crescimento econômico, a estratégia do programa dirigiu-se para a recuperação da infraestrutura existente, para a conclusão de projetos em andamento e para a busca de novos projetos com forte potencial para gerar desenvolvimento econômico e social que estimulem a sinergia de conjunto dos projetos.

Mesmo ainda insuficiente frente às carências e necessidades do país, o programa é ambicioso. No plano de investimentos, estava proposta, para o período 2007-2010, a construção, adequação, duplicação e recuperação de 45 mil quilômetros de estradas e 2.518 quilômetros de ferrovias; ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos; geração de mais de 12.386 megawatts de energia elétrica; construção de 13.826 quilômetros de linhas de transmissão; instalação de quatro novas unidades de refinis ou petroquímicas; construção de 4.526 quilômetros de gasodutos; e instalação de 46 novas usinas de produção de biodiesel e 77 de etanol. Na área de habitação e saneamento,

os investimentos previstos eram da ordem de R\$ 106,3 bilhões, a fim de beneficiar 4 milhões de famílias, e trazer como resultado água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios, infraestrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas, além de garantir a ampliação e a conclusão de metrô em quatro cidades.

Seguindo a apresentação dos eixos básicos do programa, destaca-se que as ações em infraestrutura logística concentram-se na recuperação das rodovias, que respondem por 71% das ações na área, enquanto a construção de novas rodovias, por apenas 15%. No caso das ferrovias, 91% das ações programadas estariam a cargo do setor privado, sendo residual a participação do Estado. No caso da infraestrutura energética, do total de investimentos previstos para os quatro anos (R\$ 274,8 bilhões), 65,3% seriam feitos nas áreas de petróleo e gás natural com enorme importância da Petrobras. Desta porcentagem, quase a metade dos investimentos estariam direcionados para a exploração e produção de petróleo, sendo residuais os investimentos em combustíveis renováveis. No que se refere à infraestrutura social e urbana, dos R\$ 3,1 bilhões previstos para investimentos em metrô em grandes áreas metropolitanas, mais da metade dos recursos seriam provenientes de financiamento (51,7%), e o restante, do Orçamento Geral da União (OGU). Na habitação, 73,8% dos recursos programados seriam obtidos por meio de financiamento e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Nestes termos, é bastante evidente a centralidade das estruturas de financiamento da economia brasileira no planejamento feito, particularmente dos bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES), assim como da maior empresa do país, a Petrobras, ligada direta ou indiretamente à maioria dos investimentos do PAC.

Não obstante, com o país superando os efeitos da crise internacional que reduziu drasticamente a taxa de crescimento da economia em 2009, com destaque para os investimentos, foi lançado, no início de 2010, o PAC 2. Conforme exposto na sua apresentação, o legado fundamental deixado pelo PAC foi colocar a questão dos investimentos na ordem do dia, tendo o BNDES absoluto destaque. Assim, o PAC 2 foi concebido com o objetivo de impulsionar os investimentos no país. Com investimentos divididos entre 2011 e 2014 e pós-2014,<sup>17</sup> somando R\$ 1,59 trilhão, também fundamentalmente voltados para a infraestrutura, os projetos do PAC 2 foram divididos em seis grandes eixos:

---

17. A maior parte dos investimentos (R\$ 958,9 bilhões) foi previsto para ocorrer até 2014.

- PAC Cidade Melhor;
- PAC Comunidade Cidadã;
- PAC Minha Casa Minha Vida;
- PAC Água e Luz para Todos;
- PAC Transportes; e
- PAC Energia.

É grande a concentração dos recursos previstos. Do total de investimentos previstos, R\$ 1,092 trilhão (68,6%) foi alocado em projetos de energia. A segunda maior cifra, R\$ 278,2 bilhões (17,4%), foi destinada para habitação, com o programa Minha Casa, Minha Vida. Dos gastos na área de energia, R\$ 465,5 bilhões deveriam ser usados até 2014, e R\$ 627,1 bilhões depois deste ano; mais de 80% dos gastos se destinavam a projetos de petróleo e gás natural,<sup>18</sup> e pouco mais de 12% a investimentos, em geração de energia elétrica. Os investimentos em transportes (R\$ 109 bilhões) foram prioritariamente voltados para a expansão do sistema rodoviário (46,2%). Para a malha ferroviária, a prioridade do planejamento é a construção de linhas de alta velocidade de São Paulo a Curitiba, e de Campinas (SP) ao Triângulo Mineiro e a Belo Horizonte (MG).<sup>19</sup> Com um montante menor de recursos, as obras de recuperação, ampliação e modernização em portos, particularmente com reformas e construção nos terminais de passageiros, com vistas à Copa do Mundo de 2014, deverão absorver R\$ 5,1 bilhões. Também em atenção à expansão de terminais de passageiros, os aeroportos deverão receber R\$ 3 bilhões em investimentos.

Em suma: a partir dessa rápida exposição dos dois PACs, qual movimento é possível observar entre um programa e outro, no que se refere ao avanço do planejamento da infraestrutura e logística no país? Ambos recolocam a centralidade do Estado para o desenvolvimento e seu planejamento. Isto foi feito, num primeiro momento, com o

---

18. Nesse caso, a importância dos investimentos no pré-sal é decisiva. O PAC 2 prevê a destinação de R\$ 125,7 bilhões para os projetos do pré-sal, dos quais R\$ 64,5 bilhões serão investidos até 2014. Os investimentos incluem início da produção em Guará e Iara. Ainda na área de energia, o programa prevê a construção e ampliação de unidades de fertilizantes. Os investimentos na área somarão R\$ 9,1 bilhões até 2014 e R\$ 2,1 bilhões no período seguinte. Com isso, o governo espera reduzir a dependência de insumos importados e o custo da produção agrícola.

19. Em janeiro de 2008, na apresentação do terceiro balanço quadrimestral do PAC, o projeto do trem de alta velocidade (TAV) entre Rio, São Paulo e Campinas apareceu pela primeira vez com uma previsão de investimentos de US\$ 11 bilhões para a construção de uma linha de 518 quilômetros interligando os aeroportos do Galeão (Rio), Guarulhos (São Paulo) e Viracopos (Campinas).

PAC 1, no início do segundo mandato do presidente Lula e, num segundo momento, em meio aos efeitos da crise internacional, com o lançamento do PAC 2 no início do último ano de governo.

O PAC 2 integra um conjunto de investimentos planejados nas áreas sociais não presentes no primeiro programa. Isto é visível observando-se os seis eixos de ação, que podem ser chamados de PACs setoriais: PAC Cidade Melhor, PAC Comunidade Cidadã, PAC Minha Casa Minha Vida, PAC Água e Luz para Todos, PAC Transportes e PAC Energia. Trata-se de um avanço em termos do enfrentamento de graves problemas relativos à questão social.

O PAC 2 reforça a centralidade dos investimentos em infraestrutura já presente no primeiro PAC, com uma importância ainda maior da Petrobras, tendo em vista a dimensão dos investimentos no pré-sal. Assim, reafirma-se que o planejamento geral estabelecido pelos PACs depende sobremaneira da capacidade de articulação das grandes estruturas públicas de financiamento da economia brasileira, passando diretamente pelos caminhos tomados pela Petrobras.

Não obstante, as dificuldades de efetivação do gasto público e ampliação do ritmo dos investimentos parecem claras. Aqui cabem algumas observações. Sem deixar de lado o conservadorismo ainda presente na política econômica, particularmente no que se refere à ação do Banco Central, depois de mais de vinte anos sem grandes investimentos em infraestrutura e logística, ficou notória a dificuldade de execução do planejamento por parte de um setor público que sofreu sobremaneira com a crise econômica na década de 1980 e, mais ainda, com as chamadas “reformas do Estado”, nos anos 1990, sob hegemonia liberal.

- Território

Conforme enunciado no PPA 2004-2007, o tema da redução das desigualdades regionais brasileiras transformou-se num megaobjetivo do Plano Plurianual – Brasil de Todos. Assim, foi formulada, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída como política de governo por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Produzida originalmente como documento para discussão no final do ano de 2003, a PNDR foi formulada para oferecer uma orientação geral para as propostas de criação das novas

agências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco), para a reorientação dos fundos de desenvolvimento regional (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE) e para os programas de desenvolvimento regional.

Num contexto de retomada do crescimento, a PNDR busca alternativas à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominaram no Brasil desde os anos 1980. Parte-se de uma análise da realidade regional brasileira atual, destacando-se os imensos contrastes da distribuição da população no território – concentração no litoral e em grandes metrópoles – e das características socioeconômicas: diferenças regionais marcantes e desfavoráveis ao Norte e ao Nordeste; um dinamismo econômico que indica forte crescimento de áreas agrícolas desde os anos 1990; e enormes dificuldades para as áreas urbanas industriais, principalmente entre 1990 e 2003.

De forma clara, a PNDR é tratada como uma política nacional do governo federal que procura englobar uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Os elementos fundamentais da PNDR podem ser sintetizados nos esforços de definição dos espaços sub-regionais prioritários para a ação do Estado e as escalas e instâncias de intervenção. O Ministério da Integração Nacional definiu grandes áreas com alta ou baixa renda, economicamente dinâmicas ou estagnadas.

Na escala macrorregional, além das propostas para criação das novas superintendências regionais de desenvolvimento (Sudene, Sudam e Sudeco), avançou-se na elaboração e no apoio à implementação e gestão de planos de desenvolvimento regional. Destaca-se aqui o Plano Amazônia Sustentável (PAS), elaborado com o Ministério do Meio Ambiente; o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE); e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO). Definiram-se as áreas especiais de planejamento, como a faixa de fronteira e o semiárido, como objetos de programas específicos no PPA para a escala sub-regional. O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver) foram implementados por meio de ações de promoção do desenvolvimento regional endógeno. Também elaborou-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA) e, de forma similar, a região de influência da BR-163, que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA), foi

estabelecida como área prioritária da ação governamental, a partir da decisão de asfaltamento da rodovia. Tal prioridade ensejou uma iniciativa inédita no processo de intervenção regional por meio da realização de grandes obras de infraestrutura: a elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento sustentável para a área de influência da rodovia, com a participação de diversos atores federais envolvidos de alguma forma com a obra, assim como dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil organizada. Na escala sub-regional, destacam-se o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso) e o Programa de Promoção Econômica e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover).

Conforme exposto no documento, a ação da PNDR procura reduzir as desigualdades regionais, focando no combate à estagnação econômica observada em algumas sub-regiões brasileiras, que devem ser priorizadas no processo de transferência de recursos promovida pelo governo federal. O financiamento do desenvolvimento nas múltiplas escalas de intervenção conta com instrumentos diversos: o orçamento geral da União e dos entes federativos, assim como dos fundos constitucionais de financiamento, dos fundos de desenvolvimento regional e dos incentivos fiscais. Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste – FNO, FNE e FCO – são os principais instrumentos de fomento às atividades produtivas desenvolvidas. Como operadores destes fundos, foram definidos o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil. Ao Ministério da Integração Nacional cabem as seguintes atribuições: *i*) estabelecer diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos, à luz da PNDR; *ii*) estabelecer normas para a operacionalização dos programas de financiamento; e *iii*) supervisionar, acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, bem como avaliar o desempenho dos fundos.

Com efeito, em um esforço do governo federal de oferecer instrumentos para que o planejamento tenha uma dimensão territorial, foi publicado, em 2008, o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (EDTP), feito em parceria pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Assim como os demais documentos produzidos no ambiente do PPA 2008-2011, o EDTP foi elaborado considerando-se a perspectiva de crescimento da economia brasileira nos anos vindouros. Neste sentido, tem por objetivo subsidiar a abordagem da dimensão territorial no planejamento nacional num cenário de desenvolvimento do país.

O estudo foi formalmente dividido em oito módulos divididos, metodologicamente, em duas partes principais: a primeira associada às definições de contexto e aos referenciais básicos de suporte à montagem de uma carteira de investimentos (módulos 2, 3 e 4) e a segunda relacionada às atividades de estruturação e tratamento dos investimentos selecionados para a carteira (módulos 5, 6 e 7). Os módulos obedecem à seguinte estrutura:

- Módulo 1: marco inicial – define as bases conceituais e metodológicas do estudo.
- Módulo 2: visão estratégica – apresenta uma visão estratégica para o território nacional no horizonte de 2027, considerando referenciais temporais intermediários de 2011 e 2015.
- Módulo 3: regiões de referência – constrói uma regionalização em duas escalas, macrorregional e sub-regional.
- Módulo 4: estudos prospectivos e escolhas estratégicas – objetiva realizar análises prospectivas sobre os setores.
- Módulo 5: carteira de investimentos – identifica um conjunto de iniciativas estratégicas nas dimensões econômica, social, ambiental e de informação/conhecimento.
- Módulo 6: impactos econômicos da carteira de investimentos – analisa os impactos socioeconômicos da carteira de investimentos nas regiões de referência.
- Módulo 7: avaliação da sustentabilidade da carteira de investimentos – analisa a carteira de investimentos por região de referência.
- Módulo 8: serviços de georreferenciamento – contempla a sistematização das informações utilizadas nos vários módulos do estudo.

O fortalecimento da coesão social e regional, a valorização da inovação e da diversidade étnica e cultural da população, o uso sustentável dos recursos naturais, a inserção competitiva e autônoma do país, assim como o fortalecimento do modelo de desenvolvimento pelo consumo de massas e do Estado como principal promotor do desenvolvimento estão na base da visão estratégica do estudo.

Em meio ao tratamento de várias questões relevantes ao dimensionamento territorial do desenvolvimento, observado em seu conjunto, dois aspectos merecem destaque por sintetizarem, em larga medida, os esforços do estudo: a nova regionalização proposta e a organização da carteira de investimentos.<sup>20</sup>

---

20. Muito importantes também são os *Estudos prospectivos – Escolhas estratégicas*, no qual foram selecionados 42 setores de forte repercussão na organização territorial brasileira como o turismo, biocombustíveis, energia, logística, material de transporte etc.

A partir da identificação de vetores estratégicos de desenvolvimento que permitem gerar impulsos dinâmicos de desenvolvimento para as diversas regiões, possibilitando uma convergência dos níveis de renda *per capita* e de qualidade de vida da população, o EDTP buscou construir uma regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território brasileiro, baseado no critério de polarização. Os resultados dos cálculos de polarização, com os devidos ajustes no campo ambiental, da identidade cultural e política, levaram à divisão do país em 11 macrorregiões com seus respectivos polos:

- macrorregião polarizada pelo Rio de Janeiro;
- macrorregião polarizada por Belo Horizonte;
- macrorregião polarizada por Fortaleza;
- macrorregião polarizada por Manaus;
- macrorregião polarizada pelo Recife;
- macrorregião polarizada por Salvador;
- macrorregião polarizada por São Paulo;
- macrorregião bipolarizada por Belém e São Luiz;
- macrorregião multipolarizada por Brasília, Goiânia e Uberlândia;
- macrorregião bipolarizada por Porto Alegre e Curitiba; e
- macrorregião bipolarizada por Campo Grande e Cuiabá.

No estudo, aponta-se que a tradicional dificuldade para se estruturarem novas regionalizações tem se agravado com a crescente complexidade e fragmentação do espaço social e econômico, provocadas pelo processo de globalização, pela articulação multiescalar em redes (próximas e distantes) e também pela polaridade e exclusão crescentes, que aumentam as diferenças internas no território. No entanto, conforme análise do estudo, estes mesmos aspectos também indicam a relevância da tarefa de se pensar uma nova regionalização para o país, que sirva de base para o planejamento e gestão das políticas públicas. Neste caso, o objetivo é propor uma política de desconcentração policêntrica como base para uma organização territorial mais equilibrada, num processo de identificação e seleção dos polos orientado pelo objetivo de construir uma rede policêntrica de cidades do Brasil. No estudo, é enfatizado que a definição destes recortes territoriais foi realizada com base nos processos históricos da formação nacional, nas identidades socioculturais e nas conexões e relações advindas dos sistemas

de cidades e respectiva rede urbana. No caso da regionalização em escala sub-regional, foram também consideradas as diversas regionalizações existentes em escala estadual. A proposta do estudo é que esta nova regionalização possa servir de referência para uma ampla articulação: público-público (intra e intergovernamental), público-privado e público-sociedade civil organizada.

No que se refere à carteira de investimentos, o EDTD identificou onze setores nos quais caminham as principais linhas de ação que apoiam a construção de uma nova trajetória de organização territorial do desenvolvimento nacional. São eles:

- telecomunicações;
- desenvolvimento urbano;
- base produtiva industrial;
- saúde;
- energia;
- infraestrutura hídrica;
- base produtiva rural;
- educação;
- transporte;
- ciência e tecnologia; e
- meio ambiente.

Os investimentos totais previstos em carteira chegam a R\$ 5,1 trilhões entre 2008 e 2027, com média anual de R\$ 269 bilhões no período.<sup>21</sup> Os segmentos de energia e saúde são aqueles que poderão receber mais investimento entre 2008 e 2027, chegando a R\$ 1 trilhão. Visualizando-se os investimentos por Unidade da Federação (UF), observa-se a estratégia de desconcentração anunciada anteriormente. Quando se compara o peso de cada UF na carteira e seu peso no PIB do país, apenas os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Bahia têm maior peso no PIB que nos investimentos previstos. As demais UFs teriam porcentagens de investimentos que superam as suas respectivas participações na renda nacional. É o caso do Ceará, que em 2008 tinha uma participação no PIB do país de 1,88% e receberia, segundo as estimativas do estudo, 3,25% dos investimentos da carteira.

---

21. Esse valor representa 15,2% da soma dos PIBs estaduais estimada para 2004.

Os investimentos previstos na carteira foram distribuídos temporalmente em três períodos, no curto (2008-2011), médio (2012-2015) e longo prazos (2016-2027), e tiveram como referências as regiões de planejamento identificadas no módulo 3. Também é relevante observar que a carteira de investimentos foi construída em dois momentos distintos: primeiro, baseando-se na identificação dos investimentos já previstos no âmbito do governo federal e da iniciativa privada, tendo importância central os investimentos previstos no PAC; segundo, na identificação de novos investimentos complementares, com a revisão da carteira a partir da realocização de investimentos já previstos ou novas estimativas de investimentos necessários em projetos já considerados.

- Defesa nacional

A Defesa nacional é uma área tradicional do planejamento governamental. O principal documento de planejamento nesta área entre 2003 e 2010 foi a Estratégia Nacional de Defesa – Paz e Segurança para o Brasil, publicada no final de 2008 (BRASIL, 2008d). Todavia, por conta do esforço de síntese da evolução do planejamento nas diversas áreas selecionadas nos períodos dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, cabe tratar de forma sucinta um importante documento de planejamento na área de defesa nacional elaborado no primeiro período: a Política de Defesa Nacional – PDN (BRASIL, 2005).

No período do PPA 2004-2007, foi elaborada, no âmbito do Ministério da Defesa, a PDN, que passou a orientar as ações nesta área a partir de junho de 2005.<sup>22</sup> Partindo de princípios gerais da organização do Estado, da segurança e da defesa nacional, o documento faz um diagnóstico sobre o ambiente internacional, especificamente do ambiente regional e do chamado “entorno estratégico”. Em seguida, trata do desenvolvimento da PDN nas condições específicas do Brasil, delimitando os objetivos da Defesa nacional, as orientações estratégicas e as diretrizes gerais. Na segunda e terceira partes do documento, são apresentadas a Política Nacional da Indústria da Defesa (PNID) e suas diretrizes fundamentais.<sup>23</sup>

Na apresentação do documento, a PDN é simbolizada por um octógono, no qual cada um dos oito vértices representa um aspecto da política e expõe e seus princípios gerais:

---

22. Com a publicação do Decreto nº 5.484, no *Diário Oficial da União* (DOU) de 30 de junho de 2005.

23. A PNID entrou em vigor em 19 de julho de 2005 com a Portaria Normativa nº 899/MD, publicada no DOU de 20 de julho de 2005.

- aspirações nacionais;
- análise da conjuntura internacional;
- vulnerabilidades estratégicas;
- operações militares de não guerra;
- operações militares de guerra;
- mobilização nacional;
- desenvolvimento tecnológico; e
- inteligência e contrainteligência.

No diagnóstico do ambiente internacional, duas grandes linhas de interpretação fundamentam o documento. Por um lado, há a tese de que o fim da Guerra Fria reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais. Por outro, não se vislumbram ameaças de conflitos generalizados entre os principais países, mas o acirramento de conflitos de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos, disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial, por fontes de água doce e de energia, assim como o avanço de delitos transnacionais, como o terrorismo e o tráfico internacional de drogas e armas. Tratando da América do Sul, o diagnóstico é de que a região está distante dos principais focos de tensão no mundo, e, com o aumento progressivo da integração regional, reduziram-se sobremaneira as possibilidades de conflitos no entorno estratégico.

Assim, no planejamento geral da Defesa, por conta da riqueza de recursos e da vulnerabilidade de acesso, merecem destaque especial o controle das fronteiras, em particular na região amazônica, e a proteção do Atlântico Sul.

Espaço de destaque na PDN é ocupado pela PNID. Nela, estabelece-se o conceito de base industrial de defesa (BID), formada pelo conjunto das empresas estatais e privadas e por organizações civis e militares que participam de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa. Define-se que o produto estratégico de defesa compreende “bens e serviços que, pelas peculiaridades de obtenção, produção, distribuição, armazenagem, manutenção ou emprego possam comprometer, direta ou indiretamente, a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do País”.<sup>24</sup> Conforme a portaria assi-

---

24. “A definição dos critérios para a inclusão na categoria de produto estratégico de defesa, a elaboração da concernede relação, bem como os demais aspectos afetos à matéria são de responsabilidade da Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (Selom) do Ministério da Defesa, e tratados em documentação específica” (parágrafo único da Portaria Normativa nº 899/MD, publicada no DOU de 20 de julho de 2005).

nada pelo vice-presidente da República, José Alencar, no exercício do cargo de ministro de Defesa, o objetivo geral da PNID é fortalecer a BID.

As diretrizes estratégicas da PNID estabelecem a necessidade de: diminuição progressiva da dependência externa em relação aos produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente; redução da carga tributária incidente sobre a BID, com especial atenção às distorções relativas aos produtos importados; ampliação da capacidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa da indústria nacional pelas Forças Armadas; melhoria da qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa; aumento da competitividade da BID brasileira para expandir as exportações; e melhoria da capacidade de mobilização industrial na BID.<sup>25</sup>

No período de vigência do PPA 2008-2011, a Estratégia Nacional de Defesa – Paz e Segurança para o Brasil, elaborada no âmbito do Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia de Defesa Nacional e aprovada por decreto presidencial em dezembro de 2008, acaba por se conformar num importante espaço de planejamento que ultrapassa os seus objetivos mais diretos ligados à Defesa nacional.

A estratégia parte do pressuposto de que o Brasil, em desenvolvimento, ascenderá ao primeiro plano no mundo, contudo sem exercer hegemonia ou dominação. A estratégia obedece à orientação de que o povo brasileiro, com sua tradição pacífica, não deseje exercer mando sobre outros povos. A ideia é que “o Brasil se engrandeça sem imperar (...) num mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa fé” (BRASIL, 2008d).

Parte-se do diagnóstico de um conjunto de vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do país, que inclui: o pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de Defesa e escassez de especialistas civis nesses temas; a insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a Defesa; a obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas; e o elevado grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros, entre outros.<sup>26</sup>

---

25. A Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa (ABIMDE) declarou que a aprovação desta política foi um passo decisivo para o fortalecimento da BID no Brasil.

26. Para ver a extensa relação de vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do país, ver o relatório 3 desta pesquisa, citado anteriormente.

A identificação e a análise dos principais aspectos positivos e das vulnerabilidades indicam o caminho para a estratégia, no que se refere: ao maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa; à maior integração entre os diferentes setores dos três poderes do Estado brasileiro, e destes setores com os institutos nacionais de estudos estratégicos, públicos ou privados; à regularidade e continuidade na alocação dos recursos orçamentários de defesa, para incrementar os investimentos e garantir o custeio das Forças Armadas; ao aparelhamento das Forças Armadas e à capacitação profissional de seus integrantes, para que disponham de meios militares aptos ao pronto emprego, integrado, com elevada mobilidade tática e estratégica; e à otimização dos esforços em ciência, tecnologia e inovação para a Defesa. O plano é focado em ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: *i)* reorganização das Forças Armadas; *ii)* reestruturação da indústria brasileira de material de defesa; e *iii)* política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

No que se refere à *reorganização das Forças Armadas*, planeja-se a redefinição do papel do Ministério da Defesa e a enumeração de diretrizes estratégicas relativas a cada uma das forças, com a especificação da relação que deve prevalecer entre elas. Ao lado destas diretrizes, aborda-se o papel de três setores decisivos para a Defesa nacional: o cibernético, o espacial e o nuclear. A *reestruturação da indústria brasileira de material de defesa* tem como propósito assegurar que o atendimento às necessidades de equipamento das Forças Armadas esteja apoiado em tecnologias sob domínio nacional. Na orientação que trata da *relação da sociedade com suas Forças Armadas*, discute-se a composição dos efetivos militares, com suas consequências sobre o futuro do serviço militar obrigatório. O propósito é zelar para que as Forças Armadas reproduzam, em sua composição, a própria nação. O serviço militar obrigatório deve, pois, funcionar como espaço republicano, no qual possa a nação encontrar-se acima das classes sociais.

No documento, a estratégia nacional de Defesa é vista como inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento, segundo a ideia de que aquela fornece escudo para esta, e ambas se dinamizam mutuamente. Assim, um projeto forte de Defesa favorece projeto forte de desenvolvimento, e um projeto forte de desenvolvimento é aquele orientado, segundo a estratégia, pelos seguintes princípios relativos à independência nacional:

- mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do país, aproveitando a poupança estrangeira, sem dela depender;
- capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear – não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento; e
- democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do País – o Brasil não será independente enquanto faltar para parcela do seu povo condições para aprender, trabalhar e produzir.

Tomando como exemplo da estratégia o eixo estruturante relativo à reorganização das Forças Armadas, três setores estratégicos foram eleitos como essenciais: o espacial, o cibernético e o nuclear. No setor espacial, o objetivo é projetar e fabricar veículos lançadores de satélites e desenvolver tecnologias de guiamento remoto, sobretudo sistemas inerciais e tecnologias de propulsão líquida; projetar e fabricar satélites, sobretudo os geoestacionários, para telecomunicações e os destinados ao sensoriamento remoto de alta resolução multiespectral e desenvolver tecnologias de controle de altitude dos satélites; desenvolver tecnologias de comunicações, comando e controle a partir de satélites, com as forças terrestres, aéreas e marítimas, inclusive submarinas, para que elas se capacitem a operar em rede e a se orientar por informações deles recebidas; e desenvolver tecnologia de determinação de coordenadas geográficas a partir de satélites. No setor cibernético, o objetivo é desenvolver capacitações com amplos usos industriais, educativos e militares, com prioridade para o desenvolvimento de tecnologias da informação.

No que se refere ao setor nuclear, levando em consideração o imperativo constitucional e os tratados internacionais assinados, que privam o Brasil da faculdade de empregar a energia nuclear para qualquer fim que não seja pacífico, o objetivo é: completar o programa de submarino de propulsão nuclear, com nacionalização completa e o desenvolvimento em escala industrial do ciclo do combustível (inclusive a gaseificação e o enriquecimento) e da tecnologia da construção de reatores, para uso exclusivo do Brasil; acelerar o mapeamento, a prospecção e o aproveitamento das jazidas de urânio; desenvolver o potencial de projetar e construir termelétricas nucleares, com tecnologias e capacitações que acabem sob domínio nacional, ainda que desenvolvidas por meio de parcerias com Estados e empresas estrangeiras; e aumentar a capacidade de usar a energia nuclear em amplo espectro de atividades, zelando por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear, não aderindo a acréscimos ao Tratado de Não

Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do tratado sem a contrapartida do desarmamento das potências nucleares.

Estrategicamente, a prioridade do Estado na política dos três setores estratégicos será a formação de recursos humanos nas ciências afins, ajudando a financiar os programas de pesquisa e de formação nas universidades brasileiras e nos centros nacionais de pesquisa, aumentando a oferta de bolsas de doutoramento e de pós-doutoramento nas instituições internacionais pertinentes. A ideia é que esta política de apoio não se limite à ciência aplicada, de emprego tecnológico imediato, mas beneficie também a ciência fundamental e especulativa.

Observando-se os dois principais documentos de planejamento da área de Defesa nacional elaborados entre 2003 e 2010 – a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008d) –, pode-se dizer que, ao contrário de várias outras áreas analisadas, é marcante a continuidade dos temas e dos pilares estruturantes de um documento e de outro. Tal continuidade pode ser vista não somente nos princípios gerais de afirmação da soberania nacional, como era de se esperar, mas, principalmente, nas relações estabelecidas entre Defesa nacional e políticas de desenvolvimento nacional. Em ambos os documentos isto parece claro.

Um exemplo do estabelecimento das relações entre Defesa nacional e políticas de desenvolvimento nacional é a preocupação com a integração, as complementaridades e as sinergias dos esforços de reestruturação do aparato de Defesa nacional com o desenvolvimento de uma sólida política industrial no país. Como exposto anteriormente, tal preocupação é evidente tanto no documento de 2005 quanto no documento de 2008.

Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa foi elaborada em um momento em que a prosperidade econômica e os esforços de planejamento da política industrial eram mais concretos. Não somente isso. A maior disponibilidade de recursos e o avanço do planejamento em várias áreas afins à Defesa nacional, incluindo a indústria, abriram crescentes espaços para o avanço da área. Questões como o reaparelhamento da Força Aérea Brasileira, incluindo a compra de novos caças do exterior e a transferência de tecnologia, a reestruturação da Marinha do Brasil, com o avanço do desenvolvimento do submarino nuclear brasileiro e do ressurgimento da indústria naval nacional, chegando mais recentemente ao debate sobre a modernização do Exército Brasileiro, para

melhor atuação na segurança das fronteiras, entre outras, estão presentes no debate nacional a partir de um conjunto de pressupostos definidos em relação à Defesa nacional. Tais pressupostos estão claramente presentes nos documentos analisados.

- Energia

Após décadas de limitados investimentos e desestruturação do planejamento, que culminaram com crise de abastecimento de energia em 2001, um dos setores em que o planejamento avançou de forma mais ampla no Brasil, entre 2003 e 2010, foi o setor de energia. Com a finalidade de prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético – tais como energia elétrica, gás natural, petróleo e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, entre outras –, a criação, em 2004, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), foi um passo decisivo para o avanço do planejamento do setor energético no país.<sup>27</sup>

No final do período do PPA 2004-2007, o MME e a EPE divulgaram o Plano Nacional de Energia – PNE 2030 (BRASIL, 2007e). Trata-se de um estudo de planejamento integrado dos recursos energéticos realizado no âmbito do governo brasileiro que originou a elaboração de quase uma centena de notas técnicas. Apesar de sua característica complexa e abrangente, a série de estudos que integram o PNE 2030 foi realizada em pouco mais de um ano. Todas as fontes e formas de energia foram alcançadas pelo estudo, com destaque para a energia elétrica, o petróleo e seus derivados, o gás natural e os derivados da cana-de-açúcar.

Com uma perspectiva de longo prazo, obrigatória no setor, o PNE estima que, até 2030, mais 55 milhões de pessoas serão acrescentadas à população brasileira, e que a demanda de energia *per capita*, num cenário de melhor distribuição da renda, evoluirá de 1,2 para 2,3 toneladas equivalentes de petróleo entre 2007 e 2030. O documento destaca que, mesmo assim, o consumo *per capita* de energia no Brasil será muito inferior ao padrão dos países desenvolvidos, e ainda inferior a países como Bulgária, Grécia, Portugal e África do Sul.

---

27. Empresa instituída pela Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004.

Nesse quadro, o PNE 2030 aponta que o Brasil conseguirá manter um grau relativamente baixo de dependência externa de energia (em torno de 10% do consumo total) concentrada na importação de gás natural, carvão (particularmente para a indústria siderúrgica) e energia elétrica (com Itaipu e outros projetos binacionais). Também produzirá energia com custos competitivos e com níveis inalterados de emissões de gases, os quais já estão entre os mais baixos do mundo. Nesse aspecto, o documento afirma que uma questão fundamental para as próximas décadas será produzir energia de forma sustentável, segura e competitiva. Com efeito, vislumbra-se para o Brasil um excelente caminho: em 2030, 45% de toda a energia consumida no país será renovável e, por conta de ganhos de eficiência, o conteúdo energético do PIB em 2030 será igual ao de 1990, com uma economia quatro vezes maior.

Em todos os cenários elaborados no PNE 2030, a economia brasileira crescerá acima das projeções de crescimento para a economia mundial até 2030 (3% a.a.). A tendência de diversificação da matriz energética, observada desde a década de 1970, será mantida. Os quatro principais recursos energéticos da matriz energética brasileira no longo prazo (petróleo, gás natural, cana-de-açúcar e eletricidade) responderão por mais de 90% da expansão da oferta interna de energia nos próximos 25 anos.

Em relação aos investimentos necessários para a expansão da oferta de energia considerada como referência no PNE 2030, estima-se algo em torno de US\$ 800 bilhões, concentrados nos setores de petróleo e energia elétrica (mais de 80%). Em termos médios anuais, o investimento no setor energético ao longo dos próximos 25 anos será de US\$ 32 bilhões e representará algo como 2,2% do PIB.

Num desdobramento dos esforços de planejamento da EPE e do MME no PNE, foi elaborado o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDEE) 2008-2017 (BRASIL, 2009a). Trata-se de um trabalho com um nível de detalhamento muito grande, à frente do PNE 2030, numa demonstração importante dos esforços progressivos de planejamento em uma área extremamente relevante para o desenvolvimento do país.

Concebido para um horizonte que ultrapassa os limites de dois governos (2008 a 2017), abrangendo a visão de curto, médio e longo prazos, no mesmo sentido do PNE 2030, o plano contém uma visão integrada da expansão da demanda e da oferta de diversos energéticos. Por força das diretrizes básicas do Modelo Institucional do Setor

Energético, relativas à segurança energética e à modicidade tarifária, o PDEE orienta as ações e decisões relacionadas ao equacionamento do equilíbrio entre as projeções de crescimento econômico do país, aos seus reflexos para a questão energética e à necessária expansão da oferta, em bases técnica, econômica e ambientalmente sustentável, estabelecendo os empreendimentos, as metas físicas, os investimentos, os consumos energéticos e as análises das condições de suprimento ao mercado de energia.

O extenso documento está estruturado em dois volumes. No primeiro volume parte-se da apresentação do contexto em que foram realizados os estudos, seus principais objetivos e os pontos de destaque do ciclo de planejamento, para, em seguida, apresentar uma visão geral dos estudos realizados, mostrando a integração das diferentes áreas focalizadas. Segue apresentando uma síntese dos estudos prospectivos sobre a demanda de energia, os quais fornecem os elementos fundamentais para a avaliação das alternativas de expansão da oferta de energia no país. São descritas as premissas macroeconômicas e demográficas utilizadas, a metodologia de projeção da demanda para cada produto energético e seus respectivos resultados, e a consolidação da demanda total de energia no país para o período decenal. Por fim, apresenta informações detalhadas sobre a oferta de energia elétrica, contemplando sua geração e transmissão e realizando a análise socioambiental do sistema elétrico.

No segundo volume, parte-se da previsão decenal das reservas e produção de petróleo e gás natural, abrangendo as estimativas de produção em campos já descobertos e não descobertos, tanto para o petróleo quanto para o gás natural, assim como a previsão dos investimentos em exploração e produção, consistentes com as previsões de reservas e produção de petróleo e gás natural. Em seguida, são apresentados os resultados dos estudos de expansão da oferta de derivados de petróleo, contemplando as perspectivas de preços internacionais e nacionais dos derivados de petróleo, e a expansão do parque nacional de refino e das centrais petroquímicas, bem como da infraestrutura nacional de transporte de petróleo e derivados, sempre apresentando as estimativas de investimentos previstos. No momento seguinte, são apresentados os resultados dos estudos de expansão da oferta de gás natural, contemplando as perspectivas de preços de gás natural, e a expansão da capacidade de oferta de gás natural nacional e importado, bem como da infraestrutura nacional de transporte deste produto energético. Inclui também uma estimativa dos investimentos associados a essa expansão. Ao final, são analisados os efeitos socioambientais decorrentes das atividades de processamento, transporte e utilização do gás natural, incluindo

uma análise socioambiental da malha de gasodutos. Por fim, são apresentados os resultados dos estudos de expansão da oferta de biocombustíveis líquidos, os quais se concentraram na oferta do etanol e do biodiesel, no âmbito do mercado de combustíveis líquidos carburantes. Para o etanol, são abordados os aspectos de mercado para o etanol brasileiro e a expansão da capacidade de oferta, assim como logística de transporte deste produto energético e seu potencial de expansão, incluindo a estimativa de investimentos associados. Para o biodiesel, é abordada a perspectiva de preços nacionais e internacionais, bem como a competitividade deste produto energético nacional. São ainda analisados os aspectos de disponibilidade de insumos para a produção e o potencial de oferta e de consumo deste combustível.

O PDEE incorpora uma visão integrada da expansão da demanda e da oferta de diversos produtos energéticos entre 2008 e 2017. O objetivo do planejamento decenal da expansão do sistema energético nacional, declarado no documento, é definir um cenário de referência para a implementação de novas instalações na infraestrutura de oferta de energia, necessárias para se atender ao crescimento dos requisitos do mercado, segundo critérios de garantia de suprimento preestabelecidos, de forma ambientalmente sustentável e minimizando os custos totais esperados de investimento, inclusive socioambientais, e de operação.

Do ponto de vista setorial, o planejamento segue detalhada exposição. No que concerne ao setor elétrico, os principais papéis na expansão do sistema de energia elétrica pertencem aos agentes, tanto de geração e transmissão, quanto de distribuição. São eles os responsáveis, respectivamente, pelos investimentos e pela contratação da maior parcela de energia, com antecedência necessária à implantação dos novos empreendimentos. Para o setor elétrico, o planejamento decenal tem, portanto, a função de orientar e subsidiar: *i*) a realização dos futuros leilões de compra de energia de novos empreendimentos de geração e de transmissão; e *ii*) a definição de quais estudos de expansão da transmissão devem ser priorizados, quais estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental de novas usinas geradoras devem ser realizados e, ainda, quais estudos de inventários devem ser feitos ou atualizados. Na área de exploração e produção de petróleo e gás natural, elaboraram-se previsões de produção com base nas reservas dos campos em produção e em desenvolvimento, nos volumes recuperáveis de descobertas em avaliação e nas estimativas referentes a acumulações a descobrir.

O PDEE vislumbra para o próximo decênio um novo papel para o Brasil no mercado mundial de petróleo, passando à condição de exportador líquido de petróleo e derivados,

em função do desenvolvimento da produção em campos de petróleo já delimitados e dos novos campos descobertos na nova e promissora “província petrolífera” conhecida como pré-sal. Na área do gás natural, foram levantadas as projeções de demanda de gás natural das companhias distribuidoras locais, do consumo em refinarias, das fábricas de fertilizantes e das termelétricas. Projeta-se para o período 2008-2017 uma ampliação da participação do gás nacional na oferta total de gás, devido ao incremento da produção interna.<sup>28</sup> Quanto aos biocombustíveis, foram analisadas as condicionantes de demanda e perspectivas de atendimento, focando o etanol carburante e o biodiesel. Para o etanol carburante, analisou-se a sua competitividade em relação à gasolina no novo mercado de veículos *flex-fuel*, que apresenta taxas de crescimento expressivas, bem como o potencial de expansão da capacidade de oferta e sua logística de transporte, a estimativa de investimentos associados e o mercado internacional, avaliando-se as estimativas brasileiras de exportações. No que tange ao biodiesel, foram analisados aspectos de disponibilidade de insumos e de capacidade de processamento, a infraestrutura de escoamento da produção, o potencial de consumo, a perspectiva de preços nacionais e sua competitividade face ao diesel fóssil, bem como a existência de condições para que a demanda ultrapasse as metas estabelecidas pela Lei nº 11.097/2005.<sup>29</sup>

Segundo o documento do PDEE, em 2007 a oferta interna de energia no Brasil atingiu 238,8 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (TEP). Deste total, 109,7 milhões, ou 45,9%, corresponderam a energia renovável. Isto, aponta o documento, faz da matriz energética brasileira uma das mais limpas do mundo, em termos da relação do volume de emissões de gases de efeito estufa pelo total de energia ofertada. A participação das fontes renováveis na oferta interna de energia brasileira está bem acima da média mundial de 2006, avaliada em 12,9%, e mais ainda da média dos países membros da OCDE, de 6,7%. Uma novidade no período recente é que, a partir de 2007, a energia hidráulica, incluindo a parcela importada de Itaipu, deixou de ser a maior contribuinte isolada entre as fontes renováveis em termos de energia primária equivalente, tendo sido superada pelos produtos da cana-de-açúcar. Em 2007 houve significativo crescimento na oferta deste grupo de produtos energéticos, como reflexo da expansão da produção de etanol, que avançou 27,0%. Do ponto de vista do consumo final de energia, este totalizou o equivalente a 215,6 milhões de TEP, correspondendo a cerca

---

28. Prevê-se também que a importação de gás boliviano permanecerá estável nos níveis atuais.

29. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. É fixada em 5%, em volume, a porcentagem mínima obrigatória de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional.

de 90% da oferta interna em 2007. O setor industrial respondeu por 38,0% do consumo final do país, seguido do setor de transportes, 26,7%, e do residencial, 10,3%.

Como se sabe, há uma significativa correlação entre a evolução da demanda total de energia, portanto da necessidade de oferta, e o nível de atividade econômica. Estudos da EPE sobre a demanda de energia, concluídos no final de 2007, baseavam-se em um cenário macroeconômico que admitia que a economia brasileira seguiria uma trajetória de crescimento sustentado de 5% a.a. no período 2008-2017. Para a ampliação da oferta de energia no período, considerando-se este cenário de crescimento, o PDEE prevê investimentos da ordem de R\$ 767 bilhões, sendo 69,9% na exploração e produção de petróleo e gás natural, 23% na oferta de energia elétrica (principalmente em geração) e 6,5% na oferta de gás natural. Incluindo-se os recursos necessários para a exploração e desenvolvimento das descobertas de petróleo no pré-sal, somente a Petrobras planeja investir US\$ 224 bilhões entre 2010-2014, uma média de US\$ 44,8 bilhões por ano, conforme a divulgação da estatal (PETROBRAS, 2010). Deste total, 95% serão aplicados no Brasil, ou US\$ 212,3 bilhões, e o restante, US\$ 11,7 bilhões, no exterior, conforme exposto no Plano de Negócios 2010-2014 (PETROBRAS, 2010).

A evolução do planejamento na área de energia no Brasil entre 2003 e 2010 mostra a importância da presença de um órgão de planejamento setorial como a EPE. Empresa pública criada em 2004, integrada ao Orçamento Fiscal e ao orçamento da Seguridade Social, com dotação própria para custeio de suas atividades desde 2008, contava, ao final de 2009, com 333 funcionários e cinco diretores, e possuía despesas anuais da ordem de R\$ 68 milhões. Frente ao trauma da crise de abastecimento de energia em 2001, os esforços de planejamento na área foram contínuos desde 2003 na gestão da então ministra de Minas e Energia, Dilma Roussef. A criação da EPE, o PNE e o PDEE formam um *continuum*, posteriormente integrado nos esforços de planejamento do PAC. A importância da Petrobras no setor é outro fator impulsionador do planejamento, na medida em que o planejamento da empresa é um grande instrumento para o planejamento do setor.

- Meio ambiente

Um exemplo da evolução recente do planejamento na área do meio ambiente no Brasil, com dimensões socioeconômicas e regionais, foi a elaboração do Plano Amazônia

Sustentável (PAS). Lançado em maio de 2008, o PAS foi construído a partir de um termo de cooperação firmado em 2003 entre o presidente da República e os governadores dos nove estados da região (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins). Com um diagnóstico abrangente, a partir de consultas públicas com mais de cinco mil representantes, ele detalha as diretrizes estratégicas para o cumprimento de compromissos com o desenvolvimento sustentado da região.

O plano foi estruturado em cinco partes: *i*) diagnóstico; *ii*) objetivos; *iii*) diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira; *iv*) estratégias de implementação; e *v*) gestão do plano.

Parte-se de um diagnóstico dos aspectos físicos, demográficos e sociais da região, de sua infraestrutura, de sua economia e especificidades setoriais, para chegar ao diagnóstico sobre as áreas protegidas da Amazônia.<sup>30</sup> De forma sintética, o objetivo principal do PAS é a

promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, mediante a implantação de um novo modelo pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infraestrutura, voltados para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas, e visando a elevação do nível de vida da população (BRASIL, 2008e).

Adiante, são delineadas as diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, que englobam o ordenamento territorial e a gestão ambiental, a produção sustentável com inovação e competitividade (refere-se ao manejo floresta, ao turismo sustentável e ecoturismo, produção mineral e industrial etc.), a infraestrutura para o desenvolvimento sustentável e a inclusão social e cidadania.

Quanto às estratégias de implementação e gestão, reconhece-se no PAS a importância do crescimento dos investimentos e do PIB regional para qualquer estratégia de desenvolvimento, buscando incorporar ao crescimento questões-chave como distribuição

---

30. Conforme exposto no diagnóstico feito no PAS, até 1980, o desmatamento na região alcançava cerca de 300 mil km<sup>2</sup>, o equivalente a 6% da área total. Nos últimos 27 anos, nada menos que 432 mil km<sup>2</sup> foram incorporados ao estoque desmatado, montante que ameaça seriamente um processo de desenvolvimento sustentável para a região. Desse modo, nos últimos 27 anos, desmatou-se mais que nos cinco séculos anteriores.

de renda, sustentabilidade política e social, geração de emprego. O PAS também considera que o livre funcionamento das forças de mercado é incapaz de reverter tendências de concentração de renda, destruição ambiental e vulnerabilidade social, entre outras, e que, portanto, cabe essencialmente ao Estado induzir o crescimento econômico das regiões menos dinâmicas, em geral por meio de fomento às atividades econômicas motrizes.

De forma clara, as estratégias preconizadas pelo PAS ressaltam o papel do Estado, enfatizando, inclusive, a ampliação de sua presença na região em todos os níveis. Esta presença deve se fazer por meio de ações dos governos federal e estaduais destinadas a garantir uma maior governabilidade sobre os movimentos de ocupação e transformação socioeconômica em determinadas áreas; orientar o uso do território e de seus recursos; induzir a ampliação e modernização da base produtiva; e assegurar adequada provisão de serviços públicos essenciais, como educação, segurança, saúde, habitação, assistência técnica, regularização fundiária e justiça. No documento, destaca-se ainda que esta maior presença do Estado deve ter na recente recriação da Sudam, assim como no seu fortalecimento institucional, um dos pilares do processo de construção de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. Isto passará também, como exposto no PAS, pela integração das políticas para a Amazônia com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Deve-se dizer que o PAS não é apresentado como um plano operacional, mas um plano estratégico contendo um elenco de diretrizes gerais e as estratégias recomendáveis para a sua implementação. As ações específicas devem materializar-se mediante planos operacionais sub-regionais, alguns inclusive já elaborados ou em processo de elaboração, como o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém); o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó; e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. No PAS, buscou-se a integração da questão amazônica com as diretrizes gerais e ações estruturantes de desenvolvimento, constantes no PPA 2008-2011 e no PAC. Nesse sentido, as diretrizes estratégicas do PAS estabelecem a ampliação e melhoria da infraestrutura como um de seus pilares e condição para impulsionar o pleno desenvolvimento econômico e social da Amazônia, tendo necessariamente como pressuposto o planejamento estratégico das obras.

- Políticas de desenvolvimento habitacional

Dois momentos são fundamentais para compreender a evolução do planejamento e as ações na área habitacional entre 2003 e 2010: o ano de 2004, com a divulgação da Política Nacional de Habitação – PNH (BRASIL, 2004b), e o ano de 2009, com a implementação do programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV (BRASIL, 2009b).

A partir da criação do Ministério das Cidades em 2003 e da construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU (BRASIL, 2003d), passou-se a formular a PNH, integrada aos esforços de enfrentamento dos imensos desafios relativos ao acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança no Brasil.

O documento que sistematiza a PNH parte de um amplo diagnóstico sobre a questão habitacional no país. O documento indica que a necessidade quantitativa correspondia a 7,2 milhões de novas moradias em 2000, das quais, 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais, sendo 39,5% concentradas nos estados do Sudeste e 32,4% no Nordeste. Indica ainda que, em 2000, 88,2% do déficit habitacional urbano concentrava-se em famílias com renda de até cinco salários mínimos, ampliando-se nas faixas de renda de até dois salários mínimos, para as quais seriam necessários 4,2 milhões de novas moradias.

A qualidade do estoque de moradias existentes no país é outra dimensão da questão habitacional destacada. Carências de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos são problemas correntes. Todavia, a ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental é vista como o maior problema, atingindo 10,2 milhões de moradias. Do total dos domicílios urbanos do país, 32,1% tinham, no início dos anos 2000, pelo menos uma carência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo ou energia elétrica). Destes domicílios carentes, 60,3% correspondem a famílias nas faixas de renda de até três salários mínimos, e 43% localizam-se na região Nordeste.

Partindo deste diagnóstico, a PNH foi elaborada visando promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo para a inclusão social. A política tem como componentes principais a integração urbana de assentamentos precários, urbanização, regularização fundiária, provisão de habitação e integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

Um elemento básico dessa política é a implementação de instrumentos como os planos diretores municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda à terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional.

A implementação da PNH foi prevista para ser progressiva, prevendo a criação de instrumentos, tais como o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação.

No período do PPA 2008-2011, o governo brasileiro lançou o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Além de ser a maior iniciativa na área habitacional desde o colapso da política implementada no regime militar, o MCMV acaba por se caracterizar também como um espaço integrado de planejamento. A habitação já é, por si só, um eixo de ações diversas no que se refere a planejamento urbano, saneamento ambiental, saúde, educação e investimentos intensivos em mão de obra.

O MCMV parte do detalhado diagnóstico da PNH, no qual está indicado que 90,9% do déficit habitacional de 7,2 milhões de moradias concentram-se em famílias com renda de até três salários mínimos. A previsão do programa é reduzir em 14% o déficit habitacional, destinando 40% das unidades para estas famílias mais pobres. Com efeito, o MCMV procura reduzir os custos de registro de imóveis para todos os contratos, os custos de incorporação para o empreendedor, reduzir os prazos de licenciamento ambiental e facilitar sobremaneira a regularização fundiária. Ainda, o programa incorpora o financiamento de sistema de aquecimento solar térmico, importante para a questão ambiental, para a indústria nacional, para a inovação, assim como para a redução dos gastos com energia elétrica das famílias, proporcionalmente mais relevantes para as famílias mais pobres.

Concebido como instrumento de implementação da PNH, o MCMV tem por objetivo a construção de 1 milhão de moradias com recursos estimados em R\$ 34 bilhões, permitindo o acesso das famílias de baixa renda à casa própria e à geração de emprego e renda pelo aumento dos investimentos em construção civil e infraestrutura.

Subsidiado com recursos da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o MCMV tem como público-alvo famílias com renda de até dez salários mínimos, garantindo subsídio integral com isenção do seguro para aquelas famílias com renda

de até três salários mínimos e subsídio parcial com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor<sup>31</sup> para famílias com renda entre três e seis salários mínimos e para aquelas com renda entre seis e dez. Neste sentido, o MCMV foi estruturado com o objetivo de compatibilizar a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento das famílias num cenário de crescimento do emprego e da renda. Por isso, o pagamento da primeira parcela do financiamento é previsto para ocorrer apenas na entrega do imóvel. A entrada é opcional e o comprometimento da renda não pode superar os 20%, além da desoneração fiscal, das garantias do Fundo Garantidor e do barateamento do seguro.

O grande braço operacional do programa é a Caixa Econômica Federal (CEF), com larga tradição na área habitacional e grande capilaridade nas diversas regiões do país. Estados e municípios podem aderir ao programa, mediante termo de adesão firmado com a CEF. A relação entre as três esferas de governo é peça-chave do programa, na medida em que seu andamento depende sobremaneira dos governos subnacionais, particularmente das prefeituras.

Apesar da fragilidade do Ministério das Cidades na estrutura de governo, a elaboração da PNH é um importante marco da retomada do planejamento no país na questão habitacional. Desde o colapso da política habitacional do regime militar nos anos 1980, viu-se um hiato de duas décadas nesta área no Brasil. A PNH não somente trouxe de volta o tema, mas também, partindo de um diagnóstico amplo, recolocou questões centrais como os subsídios de moradias para famílias de baixa renda e o combate à especulação imobiliária. É um documento de planejamento com um excelente diagnóstico, que contém princípios norteadores da política habitacional. A fragilidade da concretização do plano fica evidente no próprio cronograma de implementação, mais direcionado aos marcos legais que a objetivos concretos.

A política habitacional entre 2003 e 2007 pareceu pouco efetiva quanto ao enfrentamento de um problema de tal magnitude diagnosticado na própria PNH. Entre outras questões, dados do Ministério das Cidades indicam que o déficit habitacional no Brasil aumentou de 7,2 milhões para 7,9 milhões de moradias entre 2000 e 2005. Um dos principais desafios para a implementação da PNH era a focalização na população favelada, especialmente nas áreas metropolitanas, que abrigam 89% desta população.

---

31. O Fundo Garantidor, formado com recursos da União da ordem de R\$ 1 bilhão e com a contribuição 0,5% de cada financiamento, é um instrumento de garantia de refinanciamento das prestações ao longo do contrato, a partir do pagamento da sexta parcela, em caso de perda da renda. Sempre com a comprovação de perda de renda, para famílias com renda entre três e cinco salários mínimos, garantem-se 36 prestações; para famílias com renda entre seis e oito salários mínimos, 24 prestações; e para famílias com renda entre nove e dez salários mínimos, 12 prestações.

Então, qual foi a grande mudança a partir de 2007 no que se refere à política habitacional, ao seu planejamento e ações? Procurou-se avançar de forma mais pragmática. Em meio ao processo de retomada do crescimento econômico e da implementação do PAC, a questão habitacional foi sendo incorporada em seu ponto nevrálgico: viabilizar moradias para a população de baixa renda destinando grande volume de recursos.

Dos R\$ 503,9 bilhões previstos no PAC, R\$ 170,8 bilhões foram destinados para a infraestrutura social e urbana, sendo R\$ 106,3 para habitação. A distribuição dos recursos previstos para o Programa Prioritário de Investimento (PPI) foi definida de forma conjunta com representantes dos governos de 26 estados, mais o Distrito Federal, e de 184 municípios em reuniões realizadas com objetivo de definir as prioridades de atendimento. Foram eleitas para atendimento 12 regiões metropolitanas, as capitais e os municípios com mais de 150 mil habitantes, que concentram grande parte da população de baixa renda sem moradia. Nesse sentido, a urbanização de favelas tornou-se o eixo fundamental de ação.

O maior pragmatismo pode ser visto nas diretrizes gerais para seleção dos projetos do PAC para a urbanização de favelas. As diretrizes se voltam para projetos de grande porte com impacto na articulação e integração do território; recuperação ambiental; eliminação de gargalos da infraestrutura logística (ocupações em áreas de aeroportos, portos e ferrovias); prevenção e mitigação do impacto de grandes instalações de infraestrutura nacional; complementação de obras já iniciadas. Após dois meses de reuniões foram selecionadas 192 propostas, beneficiando 157 municípios, num total de investimentos para os próximos anos em urbanização de favelas da ordem de R\$ 8,3 bilhões em recursos não onerosos e R\$ 2,8 bilhões para financiamento, num total de 11,1 bilhões. Além disso, foram garantidos R\$ 4 bilhões para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) até 2010. A partir de 2008, foi previsto o repasse de recursos do fundo a entidades privadas sem fins lucrativos, como associações e cooperativas.<sup>32</sup>

Com o lançamento do PAC 2 no início de 2010, a centralidade da questão habitacional no planejamento governamental parece ter sido consolidada. O PAC 2 foi concebido com o objetivo de impulsionar os investimentos no país. Com investimentos divididos entre 2011 e 2014 e pós-2014,<sup>33</sup> somando R\$ 1,59 trilhão, também fundamentalmente voltados para a infraestrutura, os projetos do PAC 2 foram divididos

32. Consultar a página eletrônica do Ministério das Cidades: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>.

33. A maior parte dos investimentos (R\$ 958,9 bilhões) foi prevista para ocorrer até 2014.

em seis grandes eixos, dos quais, quatro estão diretamente ligados à questão urbana e habitacional: *i*) PAC Cidade Melhor; *ii*) PAC Comunidade Cidadã; *iii*) PAC Água e Luz para Todos; e *iv*) PAC Minha Casa Minha Vida.<sup>34</sup>

A concentração dos recursos previstos no PAC 2 é grande. Do total de investimentos previstos, R\$ 1,092 trilhão (68,6%) foram alocados em projetos de energia. Todavia, merece destaque que a segunda maior rubrica de gastos é habitação, com R\$ 278,2 bilhões (17,4%), dirigidos em grande medida ao MCMV.

- Políticas de desenvolvimento social

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos em 2000 e abraçados por 198 nações, têm sido uma referência para o planejamento e ações na área do desenvolvimento social no Brasil. Por sua importância, mesmo não sendo um documento de planejamento propriamente dito, parece oportuno fazer uma exposição sintética de suas grandes linhas para que, em seguida, se possa analisar a Agenda Social criada em 2008, muito inspirada nos ODMs.

Oito metas foram estabelecidas em 2000 para serem atingidas até 2015:

- erradicar a extrema pobreza;
- universalizar a educação primária;
- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- reduzir a mortalidade na infância;
- melhorar a saúde materna;
- combater a Aids, a malária e outras doenças;
- garantir a sustentabilidade ambiental;
- estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Destacam-se algumas delas para sintetizar a evolução e a situação atual quanto ao cumprimento dos ODMs no Brasil. A erradicação da pobreza extrema e da fome no mundo é o primeiro e principal ODM. Duas metas foram estabelecidas para tal objetivo: reduzir pela metade a pobreza extrema na população mundial em relação ao nível de 1990 e reduzir pela metade o número de pessoas que passam fome. Tais

---

34. Além desses, o PAC 2 conta com o PAC Transporte e o PAC Energia.

metas são mundiais. No Brasil, estabeleceu-se reduzir até 2015 a pobreza extrema a um quarto do nível de 1990. Dados oficiais indicam que tal redução foi obtida em 2007 e superada em 2008, chegando, em 2010, a um quinto da pobreza extrema de 1990 (IPEA, 2010b, p. 23-25). No caso da redução da fome, o indicador fundamental é a porcentagem de crianças na faixa de 0 a 4 anos com peso abaixo do esperado para a idade, tendo por referência as curvas de crescimento de crianças saudáveis e bem alimentadas da Organização Mundial da Saúde (OMS), divulgadas em 2006. Entre 1996 e 2006, o Brasil reduziu esta porcentagem de 4,2% para 1,8%, também superando a meta estabelecida para 2015 de forma antecipada.

A universalização da educação primária foi praticamente concluída no Brasil. Por isso, a meta estabelecida no caso brasileiro é assegurar a conclusão do ensino fundamental para todos os jovens brasileiros, reduzindo a distorção entre idade e série, e ampliando a qualidade do ensino oferecido. Além disso, pretende-se reduzir as desigualdades de gênero e raça/cor na estrutura. O crescimento dos concluintes é acentuado entre 1992 e 2008. Todavia, entre as pessoas de 11 e 12 anos, o índice de conclusão da quarta série caiu de 56,7% para 50,9%, e de 75,2% para 72,3%, respectivamente, entre 2005 e 2008. No mesmo período, subiu de 68,4% para 75,2% o número de pessoas de 18 anos concluintes da oitava série do ensino fundamental. Além desta questão, as avaliações da qualidade do ensino realizadas pelo governo e pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Program for International Student Assessment – PISA), da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), recorrentemente colocam o Brasil em péssima situação na comparação internacional.

Alguns dos ODMs estão diretamente ligados às políticas de saúde no país e, portanto, à efetividade da estrutura criada a partir da CF/1988, particularmente do Sistema Único de Saúde (SUS). A mortalidade na infância (crianças menores de 5 anos) caiu 58% no Brasil, entre 1990 e 2010, sendo, atualmente, de 22,8 óbitos por mil nascidos vivos. Mantidas as tendências atuais, a meta vinculada aos ODMs – de 17,9 óbitos por mil nascidos vivos para 2015 – deve ser alcançada. A tendência de queda vem sendo determinada pela redução das mortes por doenças infecciosas e afecções perinatais. A amplitude e a capilaridade do SUS, o Programa Nacional de Imunizações e a Estratégia de Saúde da Família têm sido fundamentais para tais resultados. A mortalidade materna também diminuiu acentuadamente no período de 1990 a 2010: caiu quase à metade, de 140 para 75 mortes por 100 mil nascidos vivos. Avanços no SUS

relativos ao parto foram determinantes para a redução de mortes por causas obstétricas diretas, razão pela qual, fundamentalmente, reduziu-se a mortalidade materna. No entanto, a meta é reduzir em três quartos a razão de mortalidade materna em 2015, tendo como base o ano de 1990. Para isso, outra meta estabelecida é a universalização da cobertura por ações de saúde sexual e reprodutiva até 2015, assim como a contenção do crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero.

Os avanços na área de saúde no Brasil têm no combate à Aids, talvez, o seu resultado mais reconhecido internacionalmente. As taxas de incidência, crescentes até 2000, foram estabilizadas em torno de 17,9 casos para cada 100 mil habitantes. Além de estabilizá-la, em larga medida pela eficácia de programas em massa de esclarecimento e fornecimento de meios para evitar o contágio (distribuição de preservativos, testagem pré-natal etc.), a sobrevida dos pacientes com Aids aumentou sobremaneira, passando de 5 meses, no final da década de 1980, para 58 meses, em 1996, e 108 meses (nove anos) em 2008. A universalização do acesso à terapia antirretroviral (TARV) pelo SUS, implantada em 1996, foi determinante para o aumento da sobrevida com grande melhoria das condições de saúde do infectado.

Em *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio—Relatório Nacional de Acompanhamento 2010* (IPEA, 2010b), observa-se que o crescimento econômico a partir de 2003 foi o principal fator para que o Brasil alcançasse a meta nacional de redução da pobreza extrema de forma antecipada. Não obstante, a ampla estrutura da política social desenhada a partir da CF/1988 é vista como decisiva para o cumprimento dos ODMs no Brasil. No período recente, a Previdência Social, a expansão dos programas de transferência de renda, tanto aqueles conformados na CF/1988, como o Bolsa Família, associados aos aumentos reais da renda dos mais pobres – com destaque para o papel do salário mínimo –, quanto programas de grande capilaridade, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foram decisivos para o cumprimento do primeiro e mais importante ODM. Ademais, apesar das dificuldades, tem-se mostrado fundamental para o cumprimento dos ODM contar com um sistema universal de saúde, particularmente num país como o Brasil, heterogêneo, com um histórico de carências sociais múltiplas. Nestes termos, na introdução do referido relatório, Marie Pierre Poirier, coordenadora residente interina do Sistema da ONU no Brasil, afirma que “a forte expansão do SUS, através do acesso à Atenção Primária em Saúde, serviu de plataforma para a aceleração de ações orientadas a vários dos ODM” (IPEA, 2010b, p. 11). Neste mesmo relatório, afirma-se que as políticas sociais no Brasil são

inseparáveis dos ODMs e que, nesse sentido, uma agenda social foi construída progressivamente desde 2003, sendo consolidada num documento de planejamento para a integração das políticas sociais pela Casa Civil da Presidência da República em 2008, sob forte influência das diretrizes e metas dos ODMs.

A Agenda Social de 2008 (BRASIL, 2008c), que englobou recursos da ordem de R\$ 82,8 bilhões, busca integrar programas sociais em torno da redução das desigualdades, juventude, direitos de cidadania, cultura, educação, saúde e segurança. Onze eixos formam a Agenda Social: criança e adolescente; cultura; juventude; mulheres; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); pessoas com deficiência; povos indígenas; Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); quilombolas; redução da desigualdade social; e registro civil.

O eixo fundamental da Agenda Social é a redução da desigualdade social, que abriga programas do porte do Bolsa Família e outras iniciativas de combate à pobreza. Isto pode ser visto pela própria distribuição dos gastos previstos na agenda, uma vez que 56,5% dos recursos foram abrigados neste eixo. A educação é outro eixo de destaque na agenda. Com as iniciativas no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), 27,4% dos recursos previstos foram alocados neste eixo. Outros eixos abrigam importantes iniciativas. É o caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) desenvolvido pelo Ministério da Justiça, que busca articular políticas de segurança com ações sociais. Entre os principais eixos do Pronasci, destacam-se: a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial; e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência.<sup>35</sup>

Na cultura, alguns dos objetivos consiste em: estruturar 20 mil Pontos de Cultura até 2010; incentivar o uso de TVs e rádios públicas como meio de acesso à cultura; implantar 613 bibliotecas públicas e modernizar outras 4.500; editar e distribuir 200 títulos, em tiragens populares e de bolso, num total de 9 milhões de livros a preços populares; qualificar espaços comunitários e culturais de multiuso nas periferias, áreas degradadas e centros históricos; e estabelecer o vale-cultura, a fim de estimular o consumo de bens e serviços para 3 milhões de trabalhadores. Quanto ao registro civil, objetiva-se garantir acesso para a população de baixa renda a todos os documentos

---

35. Importante destacar que uma das linhas do Pronasci é o financiamento de habitações para os policiais, integrado ao programa Minha Casa, Minha Vida.

básicos de cidadania (certidão de nascimento, RG, CPF), por intermédio da mobilização de vários ministérios e instrumentos da estrutura de Estado.

A Agenda Social pode ser caracterizada como um esforço de planejamento integrado, cujo objetivo não é a criação de novos programas ou ações, mas a constituição de um espaço de integração das políticas sociais a partir do centro do governo, a Casa Civil da Presidência da República.

Conforme inscrito no PPA 2008-2011, os componentes prioritários ao processo de desenvolvimento do país e ao seu planejamento passam pelos investimentos em infraestrutura por meio dos PACs, pela integração das políticas sociais com a Agenda Social e pelo novo modelo de desenvolvimento da educação inscrito no PDE.

Em virtude de a educação ocupar espaço de destaque no PPA 2008-2011, sendo um eixo de destaque na Agenda Social, e devido às dificuldades de se alcançarem as metas estabelecidas nos ODM, é adequado traçar as linhas gerais da principal iniciativa de planejamento na área de educação: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007.

Entre as razões e princípios do PDE está a promoção da educação formal pública no sentido de favorecer a socialização e a formação de indivíduos autônomos integrados à sociedade moderna. Nas palavras do ministro da Educação, Fernando Haddad, propõe-se “uma educação que promova a individuação e a socialização voltada para a autonomia” (BRASIL, 2007b, p. 7).

O PDE é um passo em direção à construção de uma resposta institucional amparada nessa concepção de educação. Como programa executivo, um plano de ação foi concebido em torno de quatro eixos norteadores – educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização –, que englobam mais de 40 programas que o traduzem de forma concreta.

No caso da educação básica, as linhas de ação incluem a formação de professores e o estabelecimento de um piso salarial nacional; o financiamento, particularmente com a estruturação e avanço do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), que, ao substituir o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criou um único fundo público para toda a educação básica; o aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação, com a criação do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB); e o *plano de metas*, voltado para o planejamento e gestão educacional.

Para a educação superior, o planejamento estabelecido engloba a reestruturação e expansão das universidades federais, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), assim como a democratização do acesso, por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), e o aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação, com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). No que se refere à educação profissional e tecnológica, o passo fundamental é a criação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs), buscando-se um ensino técnico de elevado nível a partir da combinação do ensino das ciências naturais e das humanidades (inclusive filosofia) com a educação profissional e tecnológica. Também inclui iniciativas quanto à normatização do estágio, tratado como um ato educativo e não de precarização das relações de trabalho, além de iniciativas de profissionalização de jovens e adultos em programas como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). A partir de duras críticas aos programas brasileiros de alfabetização por sua baixa efetividade, estruturou-se a educação de jovens e adultos (EJA), contemplando-a no FUNDEB.

No PDE é feita a defesa radical da ampliação dos investimentos em educação no país. Mesmo frente às críticas existentes de que já se gastam recursos num montante próximo aos países desenvolvidos (4% do PIB), a renda *per capita* relativamente baixa e a elevada dívida educacional impõem a necessidade de ampliação dos recursos numa estrutura reformulada nos moldes propostos. Ademais, conforme afirmação do ministro Haddad,

o PDE pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação (...). Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007b, p. 6).

### 3 UMA INTERPRETAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL ENTRE 2003 E 2010

Fazer um panorama dos documentos produzidos pelo alto escalão do governo brasileiro sobre planejamento do desenvolvimento entre 2003 e 2010 impõe a difícil tarefa de selecionar alguns destes documentos e excluir a maioria. Além disso, o período é marcado por grande heterogeneidade no planejamento e nas condições gerais da economia brasileira. A arbitrária seleção feita dos documentos procurou dar conta da diversidade de iniciativas de planejamento, em diferentes áreas de governo, ao longo de todo o período. Para tanto, procurou-se analisar os documentos em suas “linhas de força”, buscando a compreensão da evolução do planejamento no Brasil em seu conjunto entre 2003 e 2010.<sup>36</sup>

De forma geral, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 têm um caráter mais genérico, diagnóstico, com um grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. O próprio PPA, construído a partir do programa de governo vencedor nas eleições presidenciais de 2002, com grande abrangência de temas e questões, traz uma boa caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000. Ele se define na crítica ao conservadorismo do regime militar, assim como aos impasses e à incapacidade dos governos civis, pós-período militar, de encaminharem as grandes questões da vida nacional. Neste sentido, o PPA 2004-2007 traz uma caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000, incorporando críticas ao regime militar e às décadas de 1980 e de 1990. Num momento de grandes incertezas, procura estabelecer uma estratégia de desenvolvimento associando crescimento econômico, expansão do consumo de massa e redistribuição de renda.

Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2008-2011, incluindo o próprio PPA, são elaborados com um grau de concretude visivelmente maior, um pragmatismo declarado que procura responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais. Mesmo buscando preservar o modelo de participação social do PPA 2004-2007, para promover o compartilhamento das decisões sobre os rumos do país por meio da participação ativa da sociedade na definição do planejamento público, o desenho geral do PPA 2008-2011 indica maior centralização do planejamento e da execução. A importância das grandes estruturas

---

36. Para uma visão desta e de outras questões atinentes ao movimento recente de retomada e reorganização da atividade de planejamento governamental no Brasil, ver Cardoso Júnior (2011).

de Estado – empresas estatais, bancos públicos etc. – na concepção, no desenho e na execução do PPA parece implicar maior centralidade do planejamento e das decisões no âmbito da alta burocracia do Estado. Talvez isto fique mais evidente nos documentos de planejamento produzidos nos marcos do PPA 2008-2011, como o PAC, as orientações do BNDES e os planos de negócios da Petrobras.

Com efeito, a análise dos planos e programas em várias áreas revela as peculiaridades de tal evolução entre o primeiro e o segundo período do governo do presidente Lula.

Tomando como exemplo o setor produtivo industrial, o perfil mais genérico da PITCE, de 2003, deu lugar ao declarado pragmatismo da PDP, de 2008, explicitando as diferenças entre o ambiente do PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011.<sup>37</sup> A evolução do planejamento do desenvolvimento tecnológico e produtivo entre 2003 e 2010 talvez seja aquela que melhor explicita as contradições entre o planejamento e a política econômica.

A política econômica não acompanhou a evolução do caráter mais pragmático da política de desenvolvimento produtivo. O planejamento que caminhou para o pragmatismo, com papel de destaque para o BNDES, conviveu com uma política econômica extremamente prejudicial aos objetivos de desenvolvimento da estrutura produtiva e tecnológica nacional. Juros e câmbio desconectados dos esforços de planejamento do desenvolvimento não foram capazes de frear o crescimento no período 2003-2010, apoiado, primeiramente, em taxas inauditas de crescimento do comércio internacional – particularmente das *commodities* – e, depois, no mercado interno, pelo consumo assentado na expansão da renda e do crédito.

Todavia, trata-se de um crescimento com limitado conteúdo de progresso tecnológico e produtivo num período de intensa transformação da base técnica e com um ponto de partida ruim, tendo em vista as heranças da industrialização, da crise nos anos 1980 e dos efeitos deletérios das políticas liberais dos anos 1990 sobre a estrutura produtiva nacional. Sem contar com uma política econômica extremamente favorável aos investimentos, ao desenvolvimento produtivo e à inovação, com uma robusta política industrial integrada – incluindo a defesa de certos setores industriais –, além de

---

37. Em comum, a elaboração da PICTE e da PDP entre 2003 e 2008 recolocou, depois de longo período, o tema do planejamento numa área em intensa transformação, decisiva para o desenvolvimento econômico do país, na qual está uma das grandes fragilidades históricas da economia brasileira.

outras “externalidades benignas”, como afirma o professor Luciano Coutinho, o país terá grandes dificuldades num cenário internacional de crise econômica e exacerbação crescente da concorrência.

Na habitação, o caráter diagnóstico da PNH, de 2004, deu lugar às ações concretas do MCMV, de 2009. O núcleo de tal mudança, a partir de 2007, em meio ao processo de retomada do crescimento econômico e da implementação do PAC, foi a centralidade dada ao ponto nevrálgico da questão habitacional no Brasil desde o período de industrialização: viabilizar moradias para a população de baixa renda destinando grande volume de recursos. Como tratado anteriormente, dos R\$ 503,9 bilhões previstos no PAC, R\$ 170,8 bilhões foram destinados para a infraestrutura social e urbana, sendo R\$ 106,3 para a habitação. Foram eleitas para atendimento prioritário 12 regiões metropolitanas, as capitais e os municípios com mais de 150 mil habitantes, que concentram grande parte da população de baixa renda sem moradia no Brasil.

Dessa maneira, a política habitacional avançou, entre 2008 e 2010, do ponto de vista do volume de recursos destinados e do planejamento da política pública voltado para o centro do problema habitacional no país (a população de baixa renda). Ela se articulou com o maior esforço concreto de planejamento do desenvolvimento do país no período recente: o PAC. O MCMV parece representar bem esta inflexão na política habitacional nos últimos três anos.

Numa outra linha, um dos setores em que o planejamento se apresenta de forma mais completa no Brasil é o setor de energia. O PDEE 2008-2017, elaborado pelo MME e pela EPE, é uma demonstração da qualidade dos esforços de planejamento em uma área extremamente importante para o desenvolvimento do país. Trata-se de uma área com uma grande tradição de planejamento e que remonta aos Planos Decenais.

Observando-se especificamente a evolução do planejamento na área de energia no Brasil, entre 2003 e 2010, pode-se perceber os efeitos do trauma da crise de desabastecimento de energia em 2001. Os esforços de planejamento na área foram contínuos desde 2003, na gestão da então ministra de Minas e Energia, Dilma Roussef. A criação da EPE, o PNE e o PDEE formam um *continuum*, posteriormente integrado aos esforços de planejamento do PAC. A importância da Petrobras no setor é outro fator impulsionador do planejamento, na medida em que o planejamento da empresa

é um grande instrumento para o planejamento do setor. Como tratado anteriormente, deve-se destacar a importância da presença de um órgão de planejamento setorial como a EPE, empresa pública criada em 2004, que conta com dotação orçamentária própria, com uma estrutura leve, dinâmica, com um corpo técnico altamente qualificado, e utiliza um volume de recursos relativamente baixo frente à fundamental tarefa do planejamento energético do país. Em torno do trabalho da EPE, estão investimentos decisivos para a sustentação do crescimento, da ordem de R\$ 800 bilhões, que serão realizados nas próximas duas décadas.

Como na energia, a Defesa nacional é uma área marcada por certa continuidade. No caso dos dois principais documentos de planejamento da área de Defesa nacional elaborados entre 2003 e 2010 – a Política Nacional de Defesa (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008) –, pode-se dizer que é marcante a continuidade dos temas e dos pilares estruturantes. Não se trata de uma continuidade somente de princípios gerais de afirmação da soberania nacional, como seria previsível, mas nas relações estabelecidas entre Defesa nacional e políticas de desenvolvimento nacional. Destacam-se as complementaridades e sinergias, apontadas nos dois documentos, entre os esforços de reestruturação do aparato de Defesa nacional e o desenvolvimento de uma sólida política industrial no país. Assim, é importante destacar que a Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, foi elaborada em um momento em que a prosperidade econômica e os esforços de planejamento da política industrial eram mais concretos com a PDP.

Em relação ao planejamento voltado para a área social, no período 2003-2010, grandes diretrizes foram estabelecidas nos ODMs no início da década. O plano de governo do candidato a presidente da República em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, inspirador do PPA 2004-2007 e do PPA 2008-2011, agrega-se como espaço para o estabelecimento destas grandes diretrizes para a área social. Ao mesmo tempo, observa-se a proliferação de planos, programas e ações ao longo do período, em vários setores da área social, caminhando de um planejamento mais abstrato para iniciativas com um grau de concretude maior, como é o PDE, o MCMV, o Bolsa Família. Entretanto, a proliferação de iniciativas em atenção às diretrizes gerais estabelecidas desde 2000, e de forma mais ampla, desde a Constituição de 1988, mereceu atenção especial do centro estratégico e político do governo Lula, a Casa Civil da Presidência da República, por meio da Agenda Social. Criada pela necessidade do planejamento integrado da política social, a Agenda Social, elaborada no segundo mandato do presidente Lula, pode ser

caracterizada como um esforço de planejamento integrado, cujo objetivo não foi a criação de novos programas ou ações, mas se constituir num espaço de integração das políticas sociais a partir da Casa Civil.

No que se refere aos PACs, deve-se dizer que se trata das peças fundamentais do planejamento estatal no período de vigência do PPA 2008-2011. São programas que abrigam novas ações de governo e organizam políticas antes existentes sob um comando central ligado à Casa Civil da Presidência da República. Importante notar que, ao contrário dos exemplos anteriores, nos quais se observam mudanças em cada uma das áreas entre o primeiro e segundo mandato do presidente Lula, os dois PACs foram elaborados no segundo período, sob um maior pragmatismo. Cabe destacar que foram elaborados em condições distintas: o PAC 1, em 2007, veio para acelerar o crescimento de uma economia em expansão; o PAC 2, em 2010, foi elaborado sob os efeitos da crise, integrando um leque mais amplo de políticas de recuperação econômica.

Em condições distintas, ambos recolocam a centralidade do Estado para o desenvolvimento e seu planejamento. O legado fundamental deixado pelo PAC 1 foi colocar a questão dos investimentos na ordem do dia, com papel central do BNDES. O PAC 2 reforça a centralidade dos investimentos em infraestrutura, já presente no primeiro PAC 1, com uma importância ainda maior da Petrobras, tendo em vista a dimensão dos investimentos no pré-sal. Deve-se destacar que o PAC 2 integra um conjunto de investimentos planejados nas áreas sociais não presentes no primeiro programa, visível nos seus eixos de ação: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes; e PAC Energia. Isto é um avanço em termos do enfrentamento de graves problemas diretamente relacionados à questão social no Brasil.

Impõe-se neste trabalho questionar as razões relativas às peculiaridades do primeiro e segundo período que se manifestam nas diferentes áreas analisadas.

Parece acertado concluir que os documentos de planejamento do primeiro período estiveram profundamente marcados pelos efeitos da estagnação da economia brasileira, que perdurou por mais de vinte anos. A experiência de décadas de estagnação econômica gerou para o país a falta de demanda por ações mais amplas de planejamento, sem que isso tivesse, de certo modo, drásticos impactos. Neste período, o Estado tinha a sua capacidade de gasto limitada pelo padrão da política econômica herdado dos anos 1990 e pelos efeitos do baixo crescimento econômico sobre a sua base de financiamento.

A nova dinâmica da economia brasileira, a partir de 2004, com a retomada do crescimento, impulsionou maiores esforços de planejamento a partir de 2007-2008. Sem ignorar as condicionalidades políticas dos rumos nacionais na passagem do primeiro para o segundo governo do presidente Lula, com a retomada do crescimento econômico, a partir de determinações alheias ao planejamento governamental, surgiram condições e se impôs a necessidade de que ele avançasse de forma mais concreta. A análise dos documentos mostra que, de fato, o planejamento avançou no Brasil nos marcos do PPA 2008-2011.

O desafio que se coloca, então, é interpretar a forma como isso ocorreu. A hipótese aqui construída, a partir das análises dos documentos, é que o planejamento avançou, fundamentalmente, por amplos setores da ação estatal e pelo curso dos investimentos.

Tal hipótese implica compreender que a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008 e não o contrário. Vale dizer: *não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que impulsionou o planejamento* dos setores e das decisões de investimento. Não se trata de minimizar os esforços do governo brasileiro expostos em cada documento desde 2003, mas, apenas, traçar criticamente um panorama da evolução do planejamento no período sob análise, apontando questões que deverão ser examinadas com cuidado no futuro próximo.

Pode-se dizer que este movimento aconteceu em mão dupla: primeiro, em quase todos os casos analisados, percebe-se que as iniciativas setoriais de planejamento procuraram romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais contidos no PPA. Em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa do planejamento setorial de romper com a precedência e a primazia do orçamento sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e mais forte.

Deve-se notar também que, uma vez disparados os instrumentos de planejamento num quadro de crescimento, esse movimento foi se acentuando no biênio 2009-2010, mesmo sob o efeito da crise internacional. Em várias dimensões, a resposta à crise foi dada pelo país com forte ação estatal, contando com iniciativas planejadas anteriormente. Isto pode ser visto na determinação do BNDES de sustentar todos os financiamentos anteriormente contratados, ou ainda, na manutenção dos gastos públicos para os investimentos do PAC.

Como consequência, pode-se afirmar que a importância recente das iniciativas aqui sintetizadas de planejamento, vindo concretamente dos setores e buscando des-travar constrangimentos econômico-financeiros de grande porte, impôs a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de coordenação setorial. Pode-se dizer também que, se o curso dos investimentos acabou conformando uma estratégia de planejamento, torna-se ainda mais necessária a coordenação dos núcleos fundamentais do investimento, como a Petrobras, os grandes bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e CEF), além dos fundos de pensão, tendo em vista a enorme concentração no Estado das decisões de investimento e da oferta de crédito.

Nota-se que, atualmente, entre as principais ações de estímulo ao investimento estão: o PAC, com os investimentos em infraestrutura; o programa Minha Casa, Minha Vida, com os investimentos em habitação; e o programa do BNDES de sustentação do investimento (BNDES – PSI), com investimentos em bens de capital e inovação. Devido à mobilização destes e de outros instrumentos, a participação do investimento total no PIB subiu de 16,4%, em 2006, para 18,7%, em 2008, e a participação do investimento público no PIB (OGU e estatais), de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, em meio à retomada do planejamento da infraestrutura e de investimentos paralisados. Mesmo assim, a maior taxa de investimento entre 2003 e 2010, obtida em 2008 (18,7% do PIB), é praticamente a mesma de 1995, claramente insuficiente diante das necessidades do país.

Uma questão-chave para o planejamento do desenvolvimento está, portanto, nas possibilidades de elevação da taxa de investimento do país. Com propriedade, esta questão foi tratada no Projeto PIB, que, em linhas gerais, apontou para a crescente necessidade da ação direta do Estado no planejamento, regulação e execução dos investimentos no país. Vários problemas envolvem tal questão, mas, fundamentalmente, três deles devem ser destacados.

Em primeiro lugar, os esforços de planejamento e da promoção de novos investimentos conviveram ao longo de todo o período 2003-2010 com o conservadorismo da política econômica caracterizado pela tríade juros altos, câmbio valorizado e política fiscal de ajustamento. A política econômica mostrou-se recorrentemente contrária aos objetivos do planejamento para o crescimento entre 2003 e 2010. Verifica-se um conservadorismo mais acentuado no primeiro período, até 2007. A partir de então, apesar do padrão de política econômica, obteve-se o crescimento que minimizou os efeitos deletérios desta política sobre a economia.

O segundo problema diz respeito a uma questão estrutural de grande profundidade: a fragilidade das estruturas internas de financiamento de longo prazo que, pelas peculiaridades históricas do desenvolvimento brasileiro, estão fundamentalmente centradas do Estado. No período recente, observou-se um enorme esforço dos bancos públicos para garantir crédito aos grandes projetos de interesse nacional, para o desenvolvimento produtivo e social. CEF e BNDES são importantes exemplos deste esforço. A ação do BNDES, contando com significativa ampliação de seu *funding*, tem-se mostrado fundamental para o financiamento de grandes projeto em longo prazo, assim como o papel desempenhado pela CEF em relação ao financiamento habitacional, particularmente no que se refere ao programa Minha Casa, Minha Vida. Mesmo assim, as fragilidades estruturais relativas ao financiamento de longo prazo permaneceram neste período de crescimento e, de forma geral, não foram objeto de análise, crítica ou proposições nos documentos analisados. Seguramente, enfrentar tal questão parece hoje essencial nos próximos anos no Brasil.

Em terceiro lugar, as dificuldades de efetivação do gasto público mitigam profundamente as possibilidades de expansão dos investimentos. Além dos problemas relativos à política econômica e das fragilidades das estruturas de financiamento, depois de mais de vinte anos sem grandes investimentos, ficou notória a dificuldade de execução do planejamento por parte de um setor público que sofreu sobremaneira com a crise econômica na década de 1980 e, mais ainda, com as chamadas “reformas do Estado”, nos anos 1990, sob hegemonia liberal. Assim, por um lado, parte importante da burocracia estatal foi desmontada, desorganizada ou desmobilizada pela falta de atividade ao longo dos anos 1980 e 1990 e, por outro, crescentes dificuldades para a efetivação do gasto público foram criadas por meio legal, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações, das dificuldades para o licenciamento ambiental e do poder discricionário do Ministério Público, entre outros. Trata-se de um arranjo institucional montado para frear o Estado, que se pensava pouco atuante – nos moldes das convicções liberais dos anos 1990 – e que, atualmente, se mostra incompatível com as necessidades de uma política de desenvolvimento e do planejamento de longo prazo, com enorme centralidade do Estado.

Um componente adicional, não menos importante, que dificulta a efetivação do gasto público e, portanto, dos investimentos, é a rigidez orçamentária produzida ao longo dos últimos trinta anos, prejudicial ao manejo dos recursos em prol do planejamento do desenvolvimento. É um tema de difícil tratamento, particularmente, porque tal rigidez foi promovida, em larga medida, pela CF/1988, em nome do enfrentamento

da questão social no Brasil. Sem entrar no cerne do debate, concretamente, desde os anos 1980, as possibilidades da execução discricionária dos gastos por parte do Executivo foram efetivamente reduzidas. Em 2004, mesmo com as desvinculações de receitas da União, mais de 80% das receitas orçamentárias estavam vinculadas a rubricas de gastos obrigatórios, enquanto, em meados da década de 1970, em meio ao II PND, as receitas disponíveis não vinculadas ultrapassavam os 70%. Mesmo considerando-se as condições políticas, econômicas e sociais que levaram ao estabelecimento das vinculações constitucionais para a área social nos anos 1980, e sabendo-se como o gasto social foi penalizado nos anos 1990, não se pode enaltecer as virtudes de um orçamento tão marcado por vinculações como hoje se tem no Brasil. O engessamento do orçamento público não é algo a ser enaltecido, mas um grave problema para a definição dos pilares do planejamento econômico para o desenvolvimento.

Se, num quadro de baixo crescimento e condução ortodoxa da política econômica, tal tema não foi debatido, parece adequado debatê-lo num cenário de crescimento econômico e politicamente mais favorável à expansão do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar. Tal cenário econômico e político, ao mesmo tempo em que aumenta as possibilidades de expansão do gasto social, exige o avanço do planejamento econômico por parte do Estado para garantir a expansão continuada da economia.

As dificuldades relativas à desorganização da burocracia estatal, ao avanço de um arcabouço legal contra o gasto público e às políticas de Estado, assim como em relação às dificuldades de gestão do orçamento para o planejamento, parecem se manifestar com intensidade nos PACs e em outros importantes programas do governo federal. Não obstante, neste novo cenário político e econômico, o crescimento acelerado da economia com uma carga tributária elevada – paradoxalmente promovida pela ortodoxia liberal nos anos 1990 – abriu novas possibilidades para a reconstrução das estruturas estatais, para a efetiva modernização do Estado brasileiro e para o avanço do planejamento.

Aborde-se ainda uma questão de fundo em relação à síntese da evolução do planejamento no Brasil entre 2003 e 2010: a questão externa.

Em meio às dificuldades externas que marcaram a transição do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para o primeiro mandato do presidente Lula,

nos documentos produzidos até 2007, é clara a preocupação com a questão externa. Tal preocupação não aparece sob a forma de uma reflexão mais ampla sobre o padrão de inserção do Brasil numa ordem internacional em profunda transformação, mas, de forma pragmática, em torno dos problemas nas contas externas.

Dessa forma, a complexa questão externa, historicamente cara a um país como o Brasil, foi circunscrita, nas diferentes conjunturas entre 2003 e 2010, ora aos problemas de ajustamento do balanço de pagamentos, ora aos efeitos danosos – reais – da valorização cambial sobre a estrutura produtiva nacional ou, ainda, à questão da inflação. Em nenhum momento, no período tratado, a questão externa foi integrada de forma mais ampla ao planejamento do desenvolvimento. Ademais, com uma conjuntura internacional extremamente favorável à superação dos problemas de balanço de pagamentos, a questão externa foi ocupando menos espaço nos documentos de planejamento produzidos no período.

Nessa conjuntura favorável, a tendência foi o desaparecimento da questão externa como um problema crucial de caráter mais amplo, mesmo com a permanência de duas questões estruturais de fundo que acompanham o Brasil desde o processo de industrialização: a questão da autonomia financeira e a questão da autonomia tecnológica.

Por isso mesmo, o padrão de tratamento dado à questão externa chega somente, em geral, a problemas relativos ao câmbio ou às dificuldades das exportações, sem incorporar questões centrais do desenvolvimento, como, por exemplo, a formação de grandes grupos nacionais com potencial de atuação como *atores globais*. No conjunto dos documentos analisados, com exceção do Projeto PIB, não mereceram atenção as importantes iniciativas de promoção de fusões e aquisições tomadas pelo BNDES, que vêm auxiliando na produção de grandes empresas nacionais com capacidade de competir no mercado internacional, ou ainda, o papel de empresas do porte da Petrobras ou da Vale que já atuam como *atores globais, com importante capacidade financeira e de inovação*.

Em síntese, se não se pode falar que o planejamento do desenvolvimento, em sentido amplo,<sup>38</sup> foi retomado no Brasil entre 2003 e 2010, pode-se afirmar que, com as peculiaridades e dificuldades apontadas, os esforços de planejamento avançaram. Fundamentalmente, avançaram em torno de questões e desafios concretos, com um caráter mais reativo que antecipatório em relação às grandes questões da vida nacional. Pode-se dizer também que o avanço do planejamento conviveu, em maior ou menor grau, com uma limitada convergência e grande assimetria entre as diferentes áreas, com a fragilidade das estruturas de financiamento e da burocracia estatal, assim como com a manutenção de um padrão de política econômica que impôs sérias dificuldades para o planejamento do desenvolvimento.

Esses problemas não impediram o crescimento econômico e foram sendo contornados nesses anos pelas condições internacionais extremamente favoráveis, pela expansão do gasto público e pela expansão do crédito ao consumo. Entretanto, tomaram maior dimensão pelos efeitos do próprio crescimento: parece premente, para a sustentação do crescimento, enfrentar as fragilidades das estruturas internas de financiamento de longo prazo, a enorme assimetria entre os setores, a precariedade da burocracia estatal, entre outros.

Na montagem do PPA 2012-2015, embora o governo atual parta de uma base muito mais favorável que aquela que se tinha no PPA 2004-2007 e no PPA 2008-2011,<sup>39</sup> as questões centrais a serem encaminhadas dizem respeito aos investimentos e às estruturas de financiamento de longo prazo capazes de garantir todo o crédito necessário para sustentar o crescimento. Nestes termos, é mais importante, ainda, contar com uma política econômica favorável ao planejamento do desenvolvimento,

---

38. Conforme a melhor tradição do planejamento latino-americano, que pode ser vista no percutiente tratamento dispensado pela Cepal à questão em documento redigido por Celso Furtado em meados da década de 1950: "o planejamento tem que começar pelas projeções gerais da economia, prosseguir através do estudo dos diversos setores e, por fim, confrontar as primeiras com os resultados obtidos no estudo parcial dos diferentes ramos, para poder fazer retificações e ajustes necessários (...). A elaboração de um programa geral de desenvolvimento requer alguns dados prévios fundamentais. Em primeiro lugar, é necessário determinar de antemão a taxa de crescimento que a economia deverá alcançar durante o período de vigência do programa, assim como o volume de investimentos necessários para chegar a ela. Somente partindo desses dados básicos é que será possível cobrir as etapas seguintes do planejamento. Assim, um dos objetivos de um programa é estabelecer os investimentos que devem ser levados a cabo em cada um dos setores da economia, estabelecendo uma ordem de prioridade dos diferentes investimentos (...). Com isso, se busca, em primeiro lugar, avaliar as alternativas possíveis que se apresentem na tentativa de planejamento da economia e o grau de esforço exigido por cada uma delas. Uma vez estabelecido o objetivo [geral], procede-se com base nele à elaboração dos programas parciais que permitirão, em seu conjunto, o cumprimento total do programa" (Furtado *apud* Bielschowsky, 2000, p. 265-266).

39. Isso tanto do ponto de vista da trajetória concreta herdada da economia quanto da existência de largos e bons diagnósticos setoriais, compêndios de diretrizes e metas para leque amplo de políticas públicas em várias áreas de atuação do Estado.

assim como uma coordenação bem mais intensa de todas as estruturas internas de financiamento disponíveis, preferencialmente – dada a sua importância – próxima ao comando central do Poder Executivo. Talvez isso seja expressão do que parece premente em termos mais gerais no país depois do período recente de crescimento: avançar no desenvolvimento das estruturas centrais de planejamento, por meio de um profundo (leia-se: contínuo, coletivo e cumulativo) reaparelhamento do Estado.

Nestes termos, a necessária centralização do planejamento para a expansão e coordenação dos investimentos, assim como para a coordenação setorial, de certa maneira, avançou no Brasil a partir de 2007. A Casa Civil da Presidência da República, nesse plano, parece ter-se transformado no espaço fundamental do planejamento a partir do segundo mandato do presidente Lula.

Avançou-se na maior centralização das decisões de investimento e das políticas setoriais, diga-se, com claro arrefecimento das preocupações relativas à participação da *sociedade civil organizada* nas decisões de governo. Do lado dos investimentos, isto aconteceu pelo extraordinário crescimento do BNDES e demais bancos públicos na concessão de crédito e pelo maior direcionamento do núcleo central do governo – a Presidência da República e sua Casa Civil – em relação às decisões estratégicas da Petrobras, do Banco do Brasil e da CEF. No âmbito setorial isto é mais evidente, com a clara centralização na Casa Civil de programas de cunho eminentemente organizativos da ação estatal, como os PACs, a Agenda Social, o MCMV.

Tais programas abriram importante espaço institucional para que o núcleo central do governo pudesse orientar diretamente ações e cobrar resultados de diferentes áreas. Talvez seja possível e necessário avançar nesse sentido criando-se grupos executivos por grandes áreas de planejamento, ligados diretamente à Presidência da República. A experiência histórica mostra a efetividade deste tipo de arranjo, seja nos EUA de Roosevelt, com o New Deal, ou no Brasil de JK, com o Plano de Metas.<sup>40</sup>

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil**: entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.

40. Para análise detalhada do Plano de Metas e das questões relativas ao planejamento econômico nesse importante momento da vida nacional, ver Lessa (1981). Ver também o importante trabalho de Draibe (2004).

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1 e 2.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL; UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Projeto perspectivas do investimento no Brasil (PIB)**. Rio de Janeiro: BNDES/IE-UFRJ/IE-Unicamp, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: Seges/MP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2004-2007: plano Brasil de todos – Participação e inclusão**. Brasília: MP, 2003a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social**. Brasília: MDIC, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: MDIC, 2003c.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política nacional de desenvolvimento urbano (PNDU)**. Brasília: MC, 2003d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Política econômica e reformas estruturais**. Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2003e.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Política Econômica. **Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo**. Brasília, 2004a.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Brasília: MC, 2004b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022**. Brasília: Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República (NAE)/Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom), 2004c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política de defesa nacional (PDN)**. Brasília: MD, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2008-2011: desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade**. Brasília: MP, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de desenvolvimento da educação (PDE)**. Brasília: MEC, 2007b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Programa de aceleração do crescimento (PAC)**. Brasília: Presidência da República, 2007c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Política nacional de desenvolvimento regional (PNDR)**. Brasília: MI, 2007d.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética. **Plano nacional de energia – PNE 2030**. Rio de Janeiro: EPE, 2007e.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MP/(CGEE/MC&T), 2008a.

- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de desenvolvimento produtivo**: inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: MDIC, 2008b.
- \_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Agenda social**. Brasília: Casa Civil, 2008c.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa**: paz e segurança para o Brasil. Brasília: MD, 2008d.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: MMA, 2008e.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética. **Plano decenal de expansão de energia 2008/2017**. Rio de Janeiro: EPE, 2009a.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Programa minha casa, minha vida**. Brasília: MC, 2009b.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Programa de aceleração do crescimento (PAC 2)**. Brasília: Presidência da República, 2010a.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Brasil em 2022**. Brasília: SAE, 2010b.
- CARDOSO JÚNIOR. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4, Ipea, 2011.
- COUTINHO, L. (Coord.). **Estudo sobre a competitividade da indústria brasileira**. Campinas: editora Unicamp; Papyrus, 1994.
- \_\_\_\_\_. A terceira revolução industrial e tecnológica. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas, n. 1, ago. 1992.
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: estado e industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a.
- \_\_\_\_\_. **Objetivos de desenvolvimento do milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010b.
- LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- PETROBRAS – PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. **Divulgação e resultados**: fato relevante: Plano de Negócios 2010-2014. 2010. Disponível em: <[http://www.petrobras.com.br/ri/Show.aspx?id\\_materia=flz5MLF6b9jPDh5z4smKIA==&id\\_canal=0VoiG4kRNDYH1xC6JesJnw==&id\\_canalpai=/zfwOC+leAQcwFyERVZzwQ](http://www.petrobras.com.br/ri/Show.aspx?id_materia=flz5MLF6b9jPDh5z4smKIA==&id_canal=0VoiG4kRNDYH1xC6JesJnw==&id_canalpai=/zfwOC+leAQcwFyERVZzwQ)>.
- SARTI, F.; HIRATUKA, C. (Coords.). **Perspectivas do investimento na indústria**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ; Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, v. 2, 2010. (Projeto PIB - Perspectiva de investimento).

TAVARES, M. C. Natureza e contradições do desenvolvimento financeiro recente. *In*: \_\_\_\_\_. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

CARNEIRO, R. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento (1974-1976)**: sonho e fracasso. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. Campinas: Editora Facamp; Editora Unesp, 2009.

OLIVEIRA, C. A. B. Relações internacionais e desenvolvimento econômico. *In*: BIASOTO; SILVA. (Orgs.). **Desenvolvimento em questão**. São Paulo: Fundap, 2010.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

### **Revisão**

Andressa Vieira Bueno

Laeticia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Mariana Carvalho

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

### **Editoração eletrônica**

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Bernar José Vieira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Leonardo Hideki Higa (estagiário)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares

### Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

