

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Instituto de Ciências Sociais



A incorporação das premissas de desenvolvimento sustentável ao planeamento governamental brasileiro – O plano plurianual (PPA)

Delio Noel Gomes de Carvalho

Orientador: Doutor João Francisco Charrua Guerra

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Estudos de Desenvolvimento.

2022

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Instituto de Ciências Sociais



UNIVERSIDADE
DE LISBOA



A incorporação das premissas de desenvolvimento sustentável ao planeamento
governamental brasileiro - O plano plurianual (PPA)

Delio Noel Gomes de Carvalho

Orientador: Doutor João Francisco Charrua Guerra

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Estudos de Desenvolvimento.

Júri:

Presidente: Doutora Ana Margarida de Seabra Nunes de Almeida, Investigadora
Coordenadora e Presidente do Conselho Científico do ICS-ULisboa

Vogais:

- Doutor Hans Michael van Bellen, Professor Adjunto IV do Departamento de Engenharia
do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil;
- Doutor Hugo Emanuel dos Reis Sales da Cruz Pinto, Professor Auxiliar da Faculdade
de Economia da Universidade do Algarve;
- Doutora Margarida Maria de Araújo Abreu Vilar do Queirós do Vale, Professora
Associada do Instituto de geografia e ordenamento do território da Universidade de
Lisboa;
- Doutora Olivia Claudia Bina, Investigadora Auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da
Universidade de Lisboa;
- Doutor João Francisco Charrua Guerra, Investigador Auxiliar do Instituto de Ciências
Sociais da Universidade de Lisboa e orientador da tese;
- Doutor Paulo Miguel Fernandes Madeira, Investigador de Pós-Doutoramento do
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Nezia (*in memoriam*), que nunca mediu esforços para tornar os meus sonhos possíveis.

Ao meu pai, Delio (*in memoriam*), quem a vida me roubou a convivência cedo demais.

Vosso trabalho e os valores ensinados estão na raiz de tudo o que consegui profissionalmente.

Eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força interior que sempre me acompanha, pela luz, pela proteção.

Ao meu orientador, Professor Doutor João Guerra, que assumiu a orientação em um momento de desânimo do candidato, mas que, com competência e empatia incomuns, e sem medir esforços na leitura e releitura dos originais, fez sugestões, críticas e comentários que permitiram a conclusão da pesquisa. Sem o seu concurso, meu esforço seria perdido.

À Professora Doutora Olívia Bina, quem primeiro me aconselhou a redirecionar minha proposta de trabalho para uma perspectiva que não apenas se mostrou interessante, mas fundamental para a viabilidade da pesquisa. Sem sua valiosa colaboração essa tese não seria uma realidade.

Aos professores do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pela dedicação ao trabalho e pelo prazer de compartilhar generosamente conhecimentos ameadados durante anos.

Aos funcionários administrativos do ISEG e do ICS, pela dedicação ao corpo discente.

Aos Ministérios da Economia e do Meio Ambiente, pela licença remunerada que permitiu a realização do trabalho sem qualquer restrição financeira.

Aos servidores dessas instituições que cuidaram dos longos e cansativos processos burocráticos que permitiram meu afastamento temporário do trabalho.

Às minhas chefias imediatas no período anterior a defesa da tese, em especial à Celina, Gustavo e Elias, pelo apoio no período de redação final da pesquisa.

Aos servidores e autoridades que se dispuseram a colaborar com a pesquisa ao participarem das entrevistas.

Aos colegas de jornada, pelo convívio no período exaustivo da obtenção dos créditos.

À minha mulher e ao meu filho, por perdoarem o mau humor e a ausência decorrentes da vida acadêmica.

RESUMO

O objetivo desta tese foi avaliar a incorporação das premissas de desenvolvimento sustentável ao planejamento estratégico governamental brasileiro. O planejamento estratégico no nível federal se faz sobretudo pelos Planos Plurianuais (PPA), implementados em um período de quatro anos, a partir do segundo ano de cada mandato presidencial.

Procurou-se analisar as dificuldades da integração dessas premissas ao planejamento a partir de um exame do processo de elaboração e implementação dos planos. Em termos de abordagem metodológica, foi feita análise de conteúdo dos PPA no período 1991-2019, cobrindo sete planos. A análise documental foi complementada com entrevistas semiestruturadas em que participaram trinta e quatro servidores com longa experiência em planejamento no setor público e na elaboração dos próprios PPA.

Constatou-se que, embora haja um relativo consenso sobre a necessidade de se realizar uma transição para a sustentabilidade, sua operacionalização em termos de políticas públicas e de escopo do próprio planejamento se defronta com obstáculos diversos, além dos usualmente considerados na literatura sobre o tema.

A pesquisa indica que nesse período houve grande avanço na agenda de sustentabilidade no país, mas o processo, como um todo, continua insuficiente para assegurar uma efetiva mudança dos paradigmas de produção e consumo. Ademais, o percurso dessa transição para a sustentabilidade não tem sido linear ou sequencial, mas ocorre de forma dialética, com conquistas e retrocessos que se vão sobrepondo no tempo.

Em especial, percebe-se a ausência de uma genuína transversalização da ideia de sustentabilidade ao longo dos planos, os quais não conseguem superar a perspectiva de cada agenda setorial. Interesses e programas de cada segmento do governo terminam por impactar a coerência e a organicidade de propostas que, de acordo com os princípios da sustentabilidade, deveriam primar pela coesão e interdependência. Coloca-se, então, em dúvida a capacidade de uma estratégia de transição patrocinada pelo Estado, ainda que se considere o aparato governamental crucial para uma mudança de qualquer paradigma.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável, planejamento governamental estratégico plurianual, transição, paradigma econômico, Brasil

ABSTRACT

The objective of this thesis was to evaluate the incorporation of sustainable development premises into Brazilian's government strategic planning. Strategic planning at federal level is mainly carried out through the Multi-Year Plans (PPA), implemented over a four-year period, starting in the second year of each presidential term.

Throughout the research an attempt was made to analyze the difficulties to integrate these premises into planning, based on an examination of the process of elaboration and implementation of plans. In terms of methodological approach, a content analysis of the PPAs was carried out for the period 1991-2019, comprising seven plans. The documental analysis was complemented with semi-structured interviews in which thirty-four employees with long experience in planning in the public sector and in the preparation of their own PPAs were involved.

It was found that, although there is a relative consensus on the need to carry out a transition to sustainability, its operationalization in terms of public policies and the scope of the planning itself faces several obstacles, beyond those usually considered in the literature on the subject.

The research indicates that there was, in fact, great progress in the sustainability agenda in the country over these thirty years of PPA, but the process remains insufficient to allow an effective change in production and consumption paradigms. Furthermore, the path towards this transition to sustainability has not been linear or sequential, but takes place in a dialectical way, with achievements and setbacks that overlap in time.

In particular, there is an absence of a genuine integration of the idea of sustainability into the plans, which make them unable to overcome the perspective of sectorial agendas. Interests and programs of each government sector end up impacting the consistency of proposals that, in accordance with the principles of sustainability, should strive for cohesion and interdependency. The capacity of a transitional strategy sponsored by the state is questioned, even though the governmental apparatus is seen as crucial to a change of any paradigm.

Keywords: sustainable development, multi-year governmental strategic planning, transition, economic paradigm, Brazil

ÍNDICE GERAL

RESUMO.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÍNDICE GERAL	iv
ÍNDICE DE FIGURAS E GRÁFICOS.....	vii
ÍNDICE DE QUADROS.....	viii
ÍNDICE DE TABELAS.....	ix
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	x
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	1
1.1 - O que se busca com essa pesquisa e sua importância	2
1.2 – A forma de se abordar a contradição mencionada	5
1.3 – Objetivos da pesquisa	6
1.4 – Estrutura da pesquisa.....	7
CAPÍTULO II – REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1 – Introdução.....	9
2.2 – Desenvolvimento Sustentável – emergência do conceito, diferentes abordagens, perspectivas de “desenvolvimento sustentável” como paradigma econômico.....	11
2.3 – A viabilidade do planejamento como instrumento de alcance de metas do desenvolvimento sustentável.....	26
2.4 – As interfaces entre planejamento para o desenvolvimento sustentável e políticas públicas.....	32
2.5 – O planejamento como instrumento de ação e as mudanças nos padrões de atuação do Estado.....	41
2.6 – Conclusões.....	46
CAPÍTULO III – ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	50
3.1 – Critérios de escolha do tema.....	52
3.2 – Materiais e métodos	53
3.2.1 – Pesquisa bibliográfica	53

3.2.2 – Documentos oficiais.....	54
3.2.3 – Análise documental e de conteúdo.....	54
3.2.4 – Entrevistas	57
3.2.5 – Estrutura e escopo das entrevistas.....	57
3.2.6 – Perfil dos entrevistados	59
3.3 – Validação dos resultados obtidos	62
3.4 – Análise dos dados e o uso da teoria: confrontando o conceitual e o empírico.....	63

CAPÍTULO IV - PLANEJAMENTO E O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL – QUESTÕES CONCEITUAIS E HISTÓRICO.....67

4.1 – Introdução.....	67
4.2 – Planejamento no Brasil – Aspectos Conceituais.....	71
4.2.1 – Gênese da intervenção estatal na economia pela via do planejamento.....	78
4.2.2 – Consequências do planejamento na trajetória do desenvolvimento brasileiro.....	81
4.2.3 – A avaliação possível do planejamento como um todo.....	84
4.3 – Histórico dos Planos: 1930-1991 – O planejamento na era anterior aos PPA.....	88
4.3.1 – As primeiras experiências de planejamento no Brasil. O período do Estado Novo.....	88
4.3.2 – Período 1945-1964 – Planejamento nos tempos de normalidade constitucional.....	92
4.3.3 – Os governos militares.....	102
4.3.4 – Período de transição para a democracia.....	120
4.4 – Conclusões	123

CAPÍTULO V – O PLANEJAMENTO NA ERA DOS PLANOS PLURIANUAIS...129

5.1 – Introdução – A Constituição de 1988 e os Planos Plurianuais.....	129
5.2 – O Primeiro Plano Plurianual – 1991-1995.....	131
5.3 – O Plano Plurianual 1996-1999.....	139
5.4 – O Plano Plurianual 2000-2003.....	143
5.5 – O Plano Plurianual 2004-2007.....	150
5.6 – O Plano Plurianual 2008-2011.....	155
5.7 – O Plano Plurianual 2012-2015.....	160
5.8 – O Plano Plurianual 2016-2019.....	167
5.9 – Conclusões	179

CAPÍTULO VI – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	185
CAPÍTULO VII – CONCLUSÕES, CONTRIBUIÇÕES CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	199
BIBLIOGRAFIA	210
ANEXOS.....	226
Anexo 1 – Modelo básico do roteiro de entrevista	

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema *clássico* do conceito de sustentabilidade, com a intersecção dos pilares econômico, social e ambiental

Figura 2 – Os dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável segundo sua filiação aos três pilares da sustentabilidade

Figura 3 – Síntese da trajetória metodológica percorrida na realização da pesquisa

Figura 4 – Agendas estruturantes dos programas do PPA 2000-2003

Figura 5 – Processo de Elaboração do Plano Plurianual 2004-2007

Figura 6 – A lógica de atuação do PPA 2012-2015

Figuras 7 e 8 – Convergência entre as metas dos ODS e os atributos do PPA 2016-2019

Figura 9 – Atributos do PPA vinculados com os ODS

Figura 10 – Quantidade de programas PPA por ODS

Figura 11 – Metas ODS por Ministérios

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Tempo de atuação no serviço público

Gráfico 2 – Nível de formação

Gráfico 3 – Número de vezes em que participou da elaboração/acompanhamento dos PPA.

Gráfico 4 – Perfil do cargo ocupado no serviço público

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Planos plurianuais 1991-2019

Quadro 2 – Periodização do planejamento no Brasil segundo o contexto político-econômico

Quadro 3 – Estudo conjunto do planejamento e gestão pública no Brasil -1889-2010

Quadro 4 – Síntese dos aspectos administrativos dos planos elaborados entre 1943-1968

Quadro 5 – Principais características dos estudos de avaliação e diagnóstico da economia do período 1931-1948

Quadro 6 – PND I - Programa de investimentos – Período 1972/1974

Quadro 7 – Principais diretrizes das agendas estruturantes do PPA 2000-2003

Quadro 8 – Principais metas da agenda ambiental do PPA 2012-2015

Quadro 9 – Trajetória das estratégias dos PPA 2004-2015 (Crescimento econômico com inclusão social)

Quadro 10 – Principais características de cada PPA 1991-2019

Quadro 11 – Conjuntura econômica, social e política de cada PPA/Ambiente de elaboração e implementação de cada PPA e seu impacto na proposta

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese da alocação de recursos do Plano SALTE

Tabela 2 – Previsão da origem dos recursos financeiros do Plano de Metas

Tabela 3 – Índices percentuais de execução das metas do Programa de Metas

Tabela 4 – Crescimento do Produto Interno Bruto e taxa de inflação (1964-1968)

Tabela 5 – Taxas de crescimento do produto e setores (1968-1973)

Tabela 6 – Principais objetivos da agenda ambiental do PPA 2004-2007

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BIRD – Bank for International Reconstruction and Development

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BSM – Brasil sem Miséria

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CF – Constituição Federal

CNODS – Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

C&T – Ciência e Tecnologia

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DS – Desenvolvimento Sustentável

EEA – European Environmental Agency

ESG – Escola Superior de Guerra

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEE – Gases de Efeito Estufa

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCC – International Panel on Climate Change

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCMV – (Programa) Minha Casa Minha Vida

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MDG – Millennial Development Goals

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

MinC – Ministério da Cultura

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério das Minas e Energia

MP – Ministério do Planejamento

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OGU – Orçamento Geral da União

OPI – Orçamento Plurianual de Investimento

ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PAG – Programa de Ação Governamental

PAGE – Partnership for Action on Green Economy

PBSM – Plano Brasil sem Miséria

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PIL – Programa de Investimento em Logística

PND I – Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento

PND II – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

PND III – Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento

PND - NR – Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLT – Plano Nacional de Logística e Transporte

PPA – Plano Plurianual

PR – Presidência da República

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SALTE – Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

SEAD – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Coordenação

SEPLAN - PR – Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

UNCHD – United Nations Conference on Human Development

UN – United Nations

UNCED – United Nations Conference on Environment and Development

UNDESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs.

UNEP – United Nations Environmental Program

UNGA – United Nations General Assembly

WCED – World Commission on Environment and Development

ZEE – Zoneamento Econômico-Ecológico

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se propõe a analisar a incorporação de premissas de desenvolvimento sustentável ao planejamento estratégico governamental no Brasil, a partir do exame do planejamento de longo prazo realizado por meio dos PPA (Planos Plurianuais).

O planejamento estratégico de médio e longo prazo é realizado no país, no nível federal, em planos de desenvolvimento com ciclo de quatro anos. Essa sistemática foi implantada a partir da promulgação da Constituição de 1988. Assim, já foram elaborados sete Planos Plurianuais no período 1991-2016. Antes disso, porém, o país já possuía uma longa prática de planejamento – que remonta às primeiras décadas do século XX – com resultados controversos e questionáveis. O planejamento governamental no Brasil sempre teve uma natureza indicativa¹, por oposição ao planejamento diretivo, praticado em economias socialistas.

A partir do exame dos Planos Plurianuais implementados, a pesquisa procura averiguar como ocorre a incorporação de pressupostos, premissas e práticas de desenvolvimento sustentável ao planejamento, com vistas a uma redefinição do modelo de desenvolvimento vigente. Considera-se que uma transformação estrutural da economia seja necessária, e mesmo imperiosa, para que o país volte a apresentar taxas de crescimento condizentes com o seu potencial. Ao mesmo tempo, assume-se que esse crescimento deva ser capaz de promover um avanço significativo na preservação ambiental e na qualidade de vida da população. Portanto, que seja baseado em paradigmas de sustentabilidade.

Essa transformação do modelo de desenvolvimento representa um alinhamento do país em relação àquilo que se espera para as economias do século XXI: descarbonização da produção, uso menos intensivo de recursos naturais, crescimento compatível com a preservação do planeta e maior equidade econômica e social.

O alcance desses objetivos de desenvolvimento sustentável, em qualquer sociedade, decorre da ação das forças do mercado e da implementação de políticas públicas capazes de orientar os agentes econômicos nessa direção. Entretanto, em ambas as vertentes,

¹ Planejamento praticado por meio de instrumentos econômicos e financeiros, como, por exemplo, juros subsidiados, concessões e empréstimos, disponibilizados a setores determinados, mas sem impor nada aos agentes produtivos.

percebe-se amiúde uma distância entre o discurso de desenvolvimento sustentável e as práticas que predominam no cotidiano de empresas e do governo.

No setor público, a penetração e a importância de pressupostos de desenvolvimento sustentável podem ser avaliadas pelo conjunto das políticas e pelos programas elaborados e implementados ao longo dos anos. Nesse contexto, um exame dos planos de desenvolvimento, e dos PPA em particular, é capaz de revelar a importância efetivamente atribuída aos pressupostos de desenvolvimento sustentável, posto que as ações neles previstas englobam o conjunto das medidas propostas e patrocinadas pelo setor público.

A incorporação do ideário de sustentabilidade ao planejamento governamental não constitui, obviamente, qualquer garantia de que as políticas públicas seguirão à risca esse padrão desejado, nem sequer que essas ideias sejam prontamente adotadas como princípio incontornável da elaboração de projetos e programas. Há sempre uma distância entre o querer e o conseguir realizar que se agudiza com a complexidade da sustentabilidade. Entretanto, o discurso antecipa a prática, e a menção à sustentabilidade no planejamento, ainda que não seja um indicador perfeito de sua inserção na agenda governamental, atesta o nível da importância que lhe é atribuída na agenda do governo.

1.1 – O que se busca com essa pesquisa e sua importância

A presença do Estado na economia é um dado da realidade econômica de qualquer país. Contudo, a forma e a intensidade dessa presença, em cada caso específico, são determinadas por uma série de fatores econômicos, políticos, sociais, e mesmo culturais. Há países com mais tradição de ingerência governamental na economia e outros em que esta participação é menos impactante na história de uma sociedade.

O Brasil, em geral, inclui-se no primeiro grupo, embora haja, ao longo de sua história econômica, ampla variação na intensidade e nos formatos dessa presença estatal. Assim, seja através de investimentos diretos, seja através de diversos estímulos econômicos e financeiros (creditícios, fiscais etc.), a atuação estatal sempre impactou, por vezes mesmo determinou, o ritmo e os rumos da economia.

Uma mudança de paradigmas referentes a crescimento e desenvolvimento econômico pressupõe, nesse quadro, uma reorientação da ação estatal. Contudo, apesar de haver um discurso consensual acerca da necessidade dessa transição (Markard, Raven & Truffer, 2012), percebe-se que, na prática, a ação pública permanece umbilicalmente ligada a

padrões de crescimento e investimentos prevalecentes ainda hoje, mas que se mantiveram inquestionados até os primeiros três quartos do século XX. Só a partir da publicação de relatórios como *Os Limites do Crescimento* (Meadows *et al.*, 1970) e *O Nosso Futuro Comum* (CMAD, 1987), estes imperativos de crescimento ilimitado passaram a ser abertamente questionados acerca de sua adequação e espaço para continuidade.

Essa emergência da questão ambiental, que não parou de ganhar espaço nas agendas de governo, contudo, revela-se contraditória, para não dizer inócua, já que não tem conseguido, na maioria dos países, induzir mudanças drásticas na lógica de produção e consumo, reverter sensivelmente processos de degradação ambiental e, sobretudo, lidar à altura com o desafio maior desse começo de século: a mudança climática (Springett & Redclift, 2015).

Julga-se adequado, nesse quadro de aparente incoerência entre o discurso ambientalmente correto e práticas historicamente consolidadas, desenvolver pesquisas que, a partir de casos concretos, consigam entender mais profundamente as causas desse descolamento, e que apontem para as possíveis formas de atrelar o discurso a políticas capazes de conciliar preservação ambiental com crescimento e desenvolvimento.

A necessária redefinição da ação estatal, de forma a capacitá-la para fazer frente a esses desafios, se vale de diversos instrumentos típicos do envolvimento estatal na gestão de políticas públicas em geral. Mas, ainda que essa presença se revele de diversas formas, como na regulação econômica ou na promoção de inovação tecnológica, podemos destacar, no caso brasileiro, a existência de inúmeros planos econômicos como a mais explícita manifestação dessa presença estatal na economia.

Historicamente, tanto para países socialistas como para as economias de mercado, a presença do Estado, na forma de planos, serviu para atuar como catalisadora do desenvolvimento econômico, pois o planejamento viabilizava o aumento das inversões na produção de bens de capital, visto como crucial para o crescimento (Bagchi, 1989). Assim, a atuação estatal basicamente esteve voltada: i) à aceleração das taxas de crescimento econômico, ou ii) à criação de condições macroeconômicas consideradas essenciais para permitir as taxas de crescimento ambicionadas. No caso do Brasil, especificamente, preocupação com aspectos estranhos a esses dois eixos sempre vieram a reboque da ação estatal proposta e implementada no âmbito do planejamento econômico

no país (Cardoso, 2003). Prevaleceu, portanto, durante um longo tempo, a ideia simplista de que (quase) todos os problemas sociais seriam resolvidos com o aumento da riqueza.

Entretanto, a questão social e a questão ambiental, ainda que de forma marginal, foram ganhando espaço na agenda governamental, seja como tema de preocupação de dirigentes, seja pela pressão de setores da sociedade, seja, por último, pela imposição de fatores externos, isto é, pela pressão oriunda de organismos multilaterais de que o país é membro.

Em relação à questão ambiental, especificamente, nota-se uma contradição entre o discurso de proteção do meio ambiente, de conservação dos recursos naturais e da intenção de se avançar uma agenda de desenvolvimento sustentável, e as ações e os programas presentes nos planos de desenvolvimento, dentre eles os Planos Plurianuais. Com efeito, de um lado, há um discurso acerca da necessidade de enfrentar os desafios ambientais visíveis na maioria das sociedades e uma forte retórica acerca da relevância do tema Desenvolvimento Sustentável; de outro, esta intenção não encontra meios de se viabilizar nos planos econômicos ou não se traduz em ações concretas que efetivamente conduzam a uma mudança dos paradigmas econômicos (Meadowcroft, Farrel, Spangenberg, 2005; PAGE, 2016).

Essa contradição merece ser analisada de forma sistemática, já que diversos autores apontam para a necessidade de uma transição das economias para modelos sustentáveis de produção (EEA, 2016; Göpel, 2016). Essa transição, contudo, apresenta diversas faces e abrange desafios materiais, tecnológicos, econômicos e políticos (Avelino *et al.*, 2016). A forma de melhor se realizar essa transição permanece como uma questão aberta, tanto do ponto de vista teórico, largamente discutida na esfera acadêmica, mas sobretudo da perspectiva de sua implementação no cotidiano da administração pública.

Assim, a pesquisa busca entender os entraves à incorporação de princípios de sustentabilidade nas políticas públicas brasileiras, no âmbito federal, a partir do exame do planejamento plurianual (PPA). O PPA constitui o principal elemento do planejamento estratégico do governo brasileiro. Pode-se dizer que uma demanda social somente se constitui em política pública na medida em que figure no PPA. Avaliar a penetração de princípios de sustentabilidade no PPA revela, então, o nível de sua adoção ou de endosso desse paradigma na administração pública federal no país.

No nível pessoal, a motivação para a pesquisa decorre do meu envolvimento profissional com a gestão governamental no Brasil e da própria participação no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação dos PPA. O trabalho, portanto, está lastreado na experiência do autor com o tema.

1.2 – A forma de se abordar a contradição mencionada

O *objeto* desta pesquisa é o processo de incorporação de pressupostos e princípios de desenvolvimento sustentável no planejamento estratégico brasileiro. O planejamento estratégico para o desenvolvimento no Brasil vem sendo realizado, desde a Constituição Federal de 1988, por meio dos Planos Plurianuais. Estes planos expõem os desafios a serem superados para elevar o Brasil à condição de “país desenvolvido”. O quadro abaixo indica os sete Planos elaborados e implementados:

Quadro 1 – Planos plurianuais 1991-2019.

Plano	Período de execução	Designação especial
1º PPA FEDERAL	1991-1995	-
2º PPA FEDERAL	1996-1999	Plano Brasil em Ação
3º PPA FEDERAL	2000-2003	Plano Avança Brasil
4º PPA FEDERAL	2004-2007	Plano Brasil de Todos
5º PPA FEDERAL	2008-2011	Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade
6º PPA FEDERAL	2012-2015	Plano Mais Brasil
7º PPA FEDERAL	2016-2019	Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social

Fonte: Elaboração própria

Cada plano possui um ciclo de quatro anos² que envolve formulação, execução, monitoramento e avaliação. A pesquisa analisa a formulação dos planos e o papel dos atores envolvidos no processo de sua elaboração.

O processo de elaboração dos planos possui uma vertente “técnica”, a cargo de servidores graduados de diversas carreiras e elevado nível de formação; e uma vertente política, que envolve agentes políticos ocupando momentaneamente cargos ou postos decorrentes direta ou indiretamente de mandatos políticos, obtidos por meio do processo eleitoral.

Enquanto os primeiros apresentam um mesmo nivelamento de competências e capacidades, os últimos são bastante heterogêneos em relação ao conhecimento que

² À exceção do primeiro, que foi elaborado para um período de cinco anos.

detêm tanto do planejamento em si quanto das áreas temáticas relativas aos cargos que ocupam. Podem ser profissionais de excelente formação ou *newcomers* mais interessados em garantir uma renda, sem muito estímulo e capacidade para colaborar devidamente no processo de planejamento.

Essas vertentes possuem características específicas que ora convergem, e facilitam a elaboração e implementação do plano, ora divergem, e o tornam pouco exequível ou sem grandes resultados. A análise das inter-relações entre a vertente técnica – que possui a expertise orçamentária, financeira, administrativa, legal e das temáticas específicas – e a esfera política permite um melhor entendimento da capacidade de absorção dos paradigmas de desenvolvimento sustentável pela gestão governamental.

1.3 – Objetivos da Pesquisa

A pesquisa analisa o processo de elaboração do planejamento estratégico brasileiro implementado no âmbito dos PPA, com o intuito de se identificar as possíveis dificuldades de se incorporar princípios de Desenvolvimento Sustentável no planejamento governamental de longo prazo. Faz-se uma avaliação da evolução dos planos e de sua capacidade de assimilar premissas de sustentabilidade para compreender por que a transição para esse novo paradigma não ocorre com a celeridade que seria desejável, e mesmo necessária. Apesar de estar focado no caso do Brasil, o tema desperta um interesse mais amplo, já que a literatura indica que essa incorporação tem sido mais problemática do que inicialmente estimada, sem muita distinção entre países desenvolvidos e emergentes.

Percebe-se que a pesquisa apresenta uma aplicabilidade *imediate* para a esfera governamental. Com efeito, a presente proposta de trabalho esmerou-se em não apenas satisfazer uma “curiosidade intelectual”, mas efetivamente contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, ao buscar entender as limitações do processo de planejamento na incorporação de princípios de sustentabilidade.

Considera-se que a presente pesquisa foi orientada pela seguinte pergunta:

Em que medida o planejamento indicativo-estratégico praticado no Brasil é capaz de incorporar premissas de sustentabilidade essenciais para uma transição a uma economia sustentável, algo consensual na academia, na administração pública e na sociedade em geral?

Duas linhas de pensamento emergiram em resposta à questão. De um lado, imagina-se que na elaboração e execução dos PPA, os atores envolvidos possuem conhecimento acerca da importância do desenvolvimento sustentável, da forma de se incorporar seus preceitos na formulação de políticas públicas e possuem em termos gerais competências e habilidades para reorientar o modelo de desenvolvimento praticado; de outro, embora haja capacidade e conhecimento de princípios de sustentabilidade capazes de embasar a ação governamental, os atores envolvidos em *policy-making* se defrontam com diversas barreiras (políticas, sociais, econômicas e técnicas) que dificultam e mesmo inviabilizam uma transição para um padrão de desenvolvimento sustentável.

1.4 – Estrutura da Pesquisa

A tese está estruturada em sete capítulos: um de apresentação e seis de conteúdo, além de referências bibliográficas e um anexo. Segue uma breve indicação do conteúdo de cada seção:

Capítulo I – Introdução – Descreve as principais características do trabalho, a motivação do autor, o problema considerado relevante e capaz de justificar o investimento de tempo e recursos, o objeto central da pesquisa, as hipóteses que nortearam a reflexão teórica, a *questão* da pesquisa e os objetivos perseguidos durante o seu desenvolvimento.

Capítulo II – Referencial Teórico – Situa a pesquisa em relação aos problemas teóricos que precisam ser considerados na reflexão, e os quais o trabalho pretende abordar para se avançar no conhecimento. No caso específico dessa pesquisa, em função do entendimento que se tem do papel do planejamento governamental, os referenciais principais são os relacionados à transição para um padrão de desenvolvimento sustentável, o que envolve questões relativas à governança, ao planejamento e políticas públicas e à participação do Estado na economia.

Capítulo III – Aspectos Metodológicos – Abrange as etapas, procedimentos, escolha de opções, tarefas, métodos, formas de tratamento das informações e instrumentos empregados na análise dos dados utilizados nas distintas fases da pesquisa, ou seja, descreve o trajeto que permitiu chegar às conclusões do trabalho. Disserta também acerca das possíveis implicações das escolhas realizadas em cada momento da pesquisa.

Capítulo IV – Histórico do Planejamento no Brasil – Ao mesmo tempo em que apresenta uma revisão bibliográfica sobre o tema a partir do exame de vasto material disponível, pretende constituir-se em uma avaliação crítica do planejamento no país. Assim, em vez de se limitar à uma compilação enfadonha de autores passados e à descrição dos planos, o capítulo procura analisar o papel do planejamento no contexto mais amplo da economia.

Capítulo V – O planejamento na era dos planos plurianuais (PPA) – Analisa as características principais de todos os PPA, desde o plano inicial, em 1991. Fontes primárias são priorizadas nessa avaliação, mas também utilizamos fontes secundárias que consideram PPA específicos ou a experiência como um todo. Traços evolutivos e comparações entre as diversas edições são valorizados. A evolução da agenda de sustentabilidade nessa fase do planejamento é descrita com detalhes.

Capítulo VI – Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados – Consolidam-se as informações de fontes primárias e secundárias decorrentes das diversas etapas da pesquisa. Faz-se um esforço de reflexão com base nos resultados encontrados. As hipóteses são confrontadas com os resultados obtidos e postas sob o crivo de sua devida ou indevida validação. A *questão da pesquisa* e seus corolários são repassados ante os resultados validados. Por último, coteja-se os resultados obtidos com aqueles verificados em estudos sobre o tema.

Capítulo VII – Conclusões, Contribuições e Considerações Finais – Encerra-se o estudo com as suas principais conclusões, contribuições e, sobretudo, possíveis contribuições para o aperfeiçoamento de medidas concretas de transição para o desenvolvimento sustentável, desenvolvidas no âmbito de planos governamentais. Ainda que o foco da pesquisa tenha sido o Brasil, considera-se que algumas conclusões e recomendações sejam aplicáveis a realidades semelhantes, em países emergentes, ou mesmo em países desenvolvidos. Por fim, identificam-se lacunas no conhecimento que carecem do aprofundamento de pesquisas que o presente estudo não supriu de forma cabal.

CAPÍTULO II

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Introdução

O referencial teórico desse trabalho remete inicialmente à discussão de desenvolvimento sustentável como paradigma de desenvolvimento que ganhou contornos de discurso dominante a partir dos anos 90. Ideia de incontestável repercussão no nosso modo de viver, produzir e se relacionar com o meio físico que sustenta a vida no planeta, o paradigma continua, contudo, passível de questionamentos acerca de seu significado, utilidade e alcance (Schmidt & Guerra, 2018). Definir o que *sustentabilidade* e *desenvolvimento* significam, tanto do ponto de vista técnico, como do normativo ou político, permanece um desafio (Scoones, 2016).

Nascida da reflexão sobre os limites do próprio planeta oriunda de meios universitários e científicos, a proposta de *desenvolvimento sustentável* sempre se defrontou, ademais, com desafios de sua implementação no cotidiano das sociedades. Passado quase meio século desde as primeiras referências ao conceito, não é exagero afirmar que aspectos essenciais de sua viabilidade permanecem abertos a novas interpretações, e as dificuldades de incorporá-lo integralmente aos diversos sistemas – econômico, social e político – continuam presentes.

Em realidade, a própria natureza dos obstáculos à implementação de uma agenda que integre desenvolvimento e sustentabilidade permanece como questão fundamental. Embora historicamente tenha havido uma preocupação mais acentuada com as dimensões técnica e econômica, alguns autores argumentam que, na fase de implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável, entraves políticos tendam a se tornar o foco dos debates (Scoones, 2016).

Independentemente de sua natureza, esses obstáculos se revelam de diversas formas, seja no âmbito dos indivíduos, das empresas ou dos governos. Ao longo desse processo de crescente reconhecimento da importância do conceito, o Estado tem desempenhado, na maioria dos países, um papel relevante na sua promoção como um novo padrão de desenvolvimento, ainda que, desde cedo, se tenha reconhecido que participação social e envolvimento dos vários setores da sociedade constituam “condição *sine qua non* para uma ética de ação prática” (Schmidt & Guerra, 2018, p. 43) realmente consequente.

Contudo, talvez porque a partilha de poder aumente a complexidade e a entropia, ainda que crucial para a implementação e viabilização do desenvolvimento sustentável, a atuação dos governos tem sido marcada por inconfessadas resistências, crescentes incertezas e permanentes dificuldades (Schmidt, Nave & Guerra, 2006).

Com efeito, a questão da governança está no âmago da institucionalização do desenvolvimento sustentável, em um processo que tem se mostrado complexo e, em consequência, se arrastado ao longo das últimas décadas. Essa dificuldade é sentida em diversos países, independentemente do nível de desenvolvimento ou da solidez das instituições públicas (PAGE, 2016; Schmidt & Guerra, 2018). A operacionalização do conceito em termos de políticas públicas pressupõe uma adaptação de processos, instituições e estruturas do Estado, para os quais há um relativo consenso geral, mas não necessariamente acerca de como, quando e por que fazer³.

Diversas estratégias têm sido utilizadas pelos países nesse processo de mudança para um paradigma de sustentabilidade. Bührs & Aplin (1999) relacionam reforma institucional, planejamento ambiental e mobilização social. As duas primeiras teriam no Estado o ponto focal de implementação ou de promoção do desenvolvimento sustentável, enquanto a trajetória de mobilização da sociedade pode decorrer de incentivos, de neutralidade/indiferença ou mesmo de omissão do poder político. Há, por outro lado, uma quarta trajetória, a de negação da necessidade de presença (ou da primazia) estatal no processo, segundo a qual caberiam às “forças do mercado” ordenar, orientar e guiar a sociedade na busca dos objetivos e metas do desenvolvimento sustentável.

Essas trajetórias não são totalmente estanques e mutuamente exclusivas, já que o Estado é onipresente, a sociedade civil sempre influencia, de alguma forma, e a maioria dos países dispõe de um nível mínimo de planejamento ambiental ou geral⁴. A trajetória, portanto, refere-se a que ator ou *stakeholder* cabe o papel de liderança nessa transição que todos declaram defender. Isoladamente, essas trajetórias apresentam pouca probabilidade de conduzirem uma sociedade à sustentabilidade (Bührs & Aplin, 1999). A discussão acerca do tipo e do nível de intervenção de cada ator nesse processo, portanto, permanece

³ Há, claramente, vários arquétipos de sustentabilidade, cada um com níveis distintos de obstáculos na sua implementação. Independentemente dessa ressalva, o fato é que mesmo nas propostas mais simples, as dificuldades estão presentes.

⁴ Talvez mais correto, portanto, seria falar de trajetórias “híbridas”.

aberta (Scoones, 2016), conquanto seja difícil imaginar a substituição da primazia do Estado que, grosso modo, mantém a autoridade de regulação.

2.2 Desenvolvimento sustentável – emergência do conceito, diferentes abordagens, perspectivas de “desenvolvimento sustentável” como paradigma econômico.

Dada a sua complexidade, Desenvolvimento Sustentável tem sido um dos termos mais refletidos na literatura científica dos últimos quarenta anos (Kemp, Parto & Gibson, 2005). Desde sua aparição, a expressão continua em voga, e não há sinais de que, em futuro próximo, possa perder sua importância ou seu espaço em artigos científicos ou mesmo na literatura menos especializada (Beckerman, 1994; Veiga, 2014).

Essa miríade de artigos, opiniões, interpretações e nuances do termo torna praticamente impossível não ser repetitivo, superficial ou pouco original quando se escreve acerca do tema, sobretudo quando isto é feito por quem acompanha a discussão há menos tempo. Independentemente dessa ressalva, faz-se mister dissertar alguns parágrafos sobre a questão.

O conceito inicial de sustentabilidade surge em referência ao manejo de florestas na Europa, no século XVIII⁵. Modernamente, a ideia começou a ser delineada na esteira da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (United Nations Conference on Human Development), realizada em Estocolmo, em 1972. Um conceito mais formal, contudo, somente ficou conhecido quando da publicação do Relatório Brundtland, também conhecido como *Nosso Futuro Comum*, em 1987 (Lafferty, 1999; Meadowcroft, 2014). Nesta altura, como refere Scoones, as ideias de desenvolvimento e sustentabilidade foram definitivamente conectadas (Scoones, 2016), ainda que nem sempre da maneira mais consequente (Guerra & Schmidt, 2016).

A partir da divulgação do Relatório Brundtland, a expressão *Desenvolvimento Sustentável* começou a ser mais usada no âmbito da formulação de políticas públicas (Redclift, 2005), em uma dinâmica que ganhou ainda maior repercussão⁶ após a realização da Cimeira da Terra, em 1992, quando o conceito foi endossado por dezenas de líderes globais reunidos

⁵ Hans Carl von Carlowitz descreveu a ideia básica do princípio da sustentabilidade em seu tratado sobre gestão de florestas.

⁶ O termo não apenas se tornou praticamente “obrigatório” em programas de governo e no planejamento no nível nacional de cada país, mas também se refletiu em políticas públicas de entidades subnacionais. Além disso, a ideia passou a integrar as propostas de atuação de inúmeras organizações multilaterais, de organizações não governamentais e de empresas públicas e privadas.

no Rio de Janeiro. Assim, apesar de o conceito não ter sido elaborado no âmbito da Rio 92, a criação, nesta cimeira, de uma espécie de plano de ação para a implementação do Desenvolvimento Sustentável (i.e., a Agenda 21) serviu para dar projeção e legitimidade à expressão que, desde então, se tornou onnipresente nas várias instâncias internacionais (Redclift, 2005). A sua ideia básica, que desde então se mantém, é a de reorientar a atividade socioeconômica de forma a prover as necessidades urgentes da maioria da população pobre do planeta, mas ao mesmo tempo prevenir danos irreversíveis ao meio ambiente global (Meadowcroft, 2000). Nesta ótica, qualificar o desenvolvimento como sustentável traduz *a possibilidade e a esperança* de que a humanidade possa encontrar um equilíbrio no seu relacionamento com a biosfera (Veiga, 2014).

Essa reorientação diz respeito tanto ao grupo de países desenvolvidos como àqueles em desenvolvimento. Aos primeiros, impõe-se a responsabilidade de intensificar esforços e garantir condições para diminuir o consumo de energia e de recursos naturais. Tal premissa significa, pelo menos, um aumento de eficiência no consumo e até a sua redução. Já para os países em desenvolvimento, constitui um padrão que, a ser seguido, lhes possibilita avançar na busca de melhores condições materiais, *sob novas bases*, isto é, sem ter que percorrer as mesmas etapas de crescimento e degradação do meio ambiente dos países já desenvolvidos. A ideia em si era especialmente atrativa – e continua sendo – por, em tese, romper a dualidade entre crescimento e preservação dos ecossistemas. Não seria mais necessário limitar ou interromper o crescimento econômico em prol da preservação dos ambientes naturais – algo econômica e politicamente de difícil implementação⁷ – se a comunidade internacional conseguisse readequar o padrão de desenvolvimento.

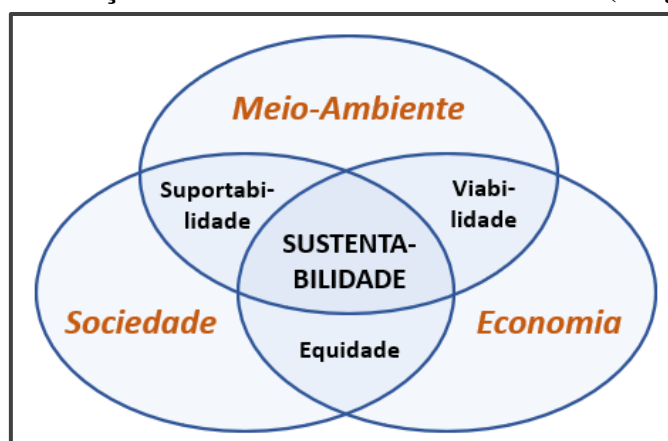
Já no plano da sua implementação prática, desenvolvimento sustentável constitui um desafio considerável, a ponto de se chegar mesmo a colocá-lo como uma proposta utópica. Para autores como Daly (1990), a expressão constitui um *oxímoro*, já que tenta conciliar duas realidades antagônicas: desenvolvimento, que subentende transformação, mas, frequentemente, se confunde com crescimento, e preservação, que aponta precisamente em sentido contrário, ou seja, contenção. Num registo diverso, mas que, de algum modo, complementa o anterior, Sachs (2015) destaca o ideal de sustentabilidade como um

⁷ Não obstante ser politicamente sensível e complexa do ponto de vista econômico (Latouche, 2003) a chamada “taxa de crescimento zero” (outros termos também são utilizados) nunca foi, de fato, descartada como uma opção (heterodoxa) de proposta econômica.

objetivo incontornável, para o qual não se coloca a opção do não fazer, já que o planeta – e, portanto, a própria humanidade – depende dessa mudança de paradigma. Apesar de reconhecer as dificuldades e o tempo de que dispomos, acredita na força da ideia de sustentabilidade como meio de pressionar a elaboração de políticas públicas que possam vir a fazer face ao desafio.

Outro aspecto que tem provocado controvérsia em relação a *desenvolvimento sustentável* refere-se ao que deve ser o foco da preservação, se o meio ambiente ou o desenvolvimento. Meadowcroft (2000; 2014) argumenta que o termo se refere ao processo de melhoria e não a uma prática, instituição ou recurso ambiental específicos. O corolário desse argumento é que padrões de produção e consumo – entre outros –, que não são passíveis de perdurar indefinidamente no tempo, participam, ainda assim, do processo de construção dessa nova ordem. Em última instância, o foco é a manutenção do desenvolvimento e, nesse sentido, subentende a potencial transformação das relações econômicas e sociais existentes, e do próprio meio ambiente em que se desenrolam.

Figura 1 – Representação do Desenvolvimento Sustentável (Diagrama de Venn).



Fonte: Barbier, 1987

Na mais imediata apreensão da ideia, Desenvolvimento Sustentável assenta em três dimensões – ambiental/ecológica, econômica e social – que se entrelaçam para permitir, em simultâneo, o bem-estar humano, a preservação ecológica e a prosperidade econômica (Linnér & Selin, 2013; Sachs, 2012; Jordan, 2008). Tal entendimento pode ser visualizado na figura 1, em que se procura dar conta dessa interdependência das várias dimensões, numa combinação harmoniosa sempre difícil de alcançar.

Ainda que um conceito que derive desses três aspectos devesse ser relativamente simples, já que, isolados esses elementos são facilmente entendidos, o fato é que incorporar essas

três perspectivas na ideia de desenvolvimento sustentável coloca sérios desafios conceituais e teóricos. A questão óbvia que surge é se não caberia privilegiar ou priorizar uma ou outra dimensão aquando da formulação e implementação de políticas ditas de desenvolvimento sustentável. Dado o caráter normativo⁸ do conceito, essa questão possui implicações óbvias.

Historicamente, a ideia de desenvolvimento⁹ sempre esteve mais associada a crescimento econômico, o qual, por sua vez, era visto como objetivo central do esforço coletivo de *progresso e modernização*. Nesse contexto de priorização do crescimento, à industrialização estava reservado lugar de destaque nas estratégias iniciais de desenvolvimento (Jolly & Santos, 2016). Questões relativas à equidade e justiça social não foram, por isso, priorizadas (Harris, 2000) e tampouco o meio ambiente tem recebido a devida atenção. Redclift (1984) assinala que o discurso acerca do desenvolvimento normalmente caminha entre argumentos da economia neoclássica e da economia política marxista, mas ambas as abordagens pecam, entre outros aspectos, por não oferecer uma *alternativa* à sociedade industrial e ao produtivismo que prevaleceu.

Não chega a surpreender, em termos de história econômica, que durante décadas o aumento da produção de bens e serviços estivesse no topo das preocupações de governos e sociedades, já que a aspiração por melhores condições materiais sempre constituiu um dos principais estímulos para a ação humana e o consumo sempre emergiu como a sua pedra de toque. Entretanto, ainda que o objetivo seja único, as formas utilizadas para se alcançar bem-estar material variam enormemente, amiúde baseadas em métodos e ideologias frequentemente antagônicos¹⁰. Políticas e práticas consideradas indispensáveis em um momento são demonizadas no instante seguinte¹¹ à mercê dos ciclos eleitorais e, às vezes, pelas mesmas pessoas¹².

⁸ Normativo no sentido de “como (a economia, a política etc.) deveria ser”.

⁹ A ideia de desenvolvimento como um conceito mais abrangente, capaz de incluir na análise econômica aspectos distributivos e de justiça social, é posterior à II Guerra Mundial. Já Desenvolvimento Econômico, enquanto disciplina acadêmica, surge em meados do século XX, sobretudo nos EUA. As primeiras obras de referência, como *The Stages of Economic Growth*, de W. W Rostow, tratam tangencialmente de aspectos não econômicos.

¹⁰ Nesse processo, os economistas e formuladores de políticas econômicas em geral foram extremamente criativos, a um custo social e econômico incalculável.

¹¹ Os exemplos são inúmeros: protecionismo x abertura comercial; participação do Estado na economia x Estado minimalista etc.

¹² Uma das mais folclóricas passagens da história recente do Brasil refere-se a uma frase dita (ou não), em 1993, pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, em almoço com empresários. “Esqueçam o que eu escrevi” foi o singelo pedido do intelectual “de esquerda”, candidato à Presidência, à

A despeito dessas idas e vindas de abordagens e prioridades, um balanço geral registra notáveis avanços no bem-estar material da humanidade como um todo¹³, sobretudo no pós-segunda guerra mundial. Entretanto, em seu conjunto, esse progresso material tem sido alvo de severas críticas por distribuir (muito) desigualmente os ganhos e pelos custos ambientais envolvidos¹⁴ (Harris, 2000). Assim, a visão de desenvolvimento associada e, sobretudo, unicamente assente num aumento constante da produção passou a sofrer uma forte resistência. Apesar de essa ideia de desenvolvimento (econômico) sugerir quase automaticamente aumento de PIB, essa associação foi sendo crescentemente criticada, a ponto de, no último quartel do século XX, já se formar quase um consenso acerca da sua inadequação. Neste panorama, Daly (2007) veio sublinhar a distinção entre desenvolvimento e crescimento, ao atribuir ao primeiro o caráter de uma *melhoria qualitativa*, enquanto o segundo baseia-se em um *aumento quantitativo*. Essas críticas ao *status quo* econômico que, antes de mais, valorizam o produtivismo e sua aferição relativamente ao PIB, foram abrindo espaço para a elaboração e difusão de um conceito de desenvolvimento que comporta uma ideia mais sistêmica de desenvolvimento, alargando-a a aspectos ambientais e sociais.

Ainda que não esteja em causa o consenso sobre o desenvolvimento sustentável e as suas dimensões básicas (ambiental, social e econômica) permanece a discussão acerca do significado de cada uma e dos seus respectivos papéis na transição para uma sociedade mais sustentável, bem como nas políticas e programas, de instituições públicas e privadas, que concorram para promover tal transição. Nesse sentido, a discussão acerca das relações entre as diversas esferas parece ter evoluído de uma visão de interseção entre as diversas esferas, em que o espaço comum entre as três definia a sustentabilidade (Diagrama de Venn, fig. 1), para reconhecer que os *subsistemas* econômico e social não existem de per si, ou seja, que estes são dependentes do *subsistema* ecológico, sobre o qual assentam as relações sociais e econômicas.

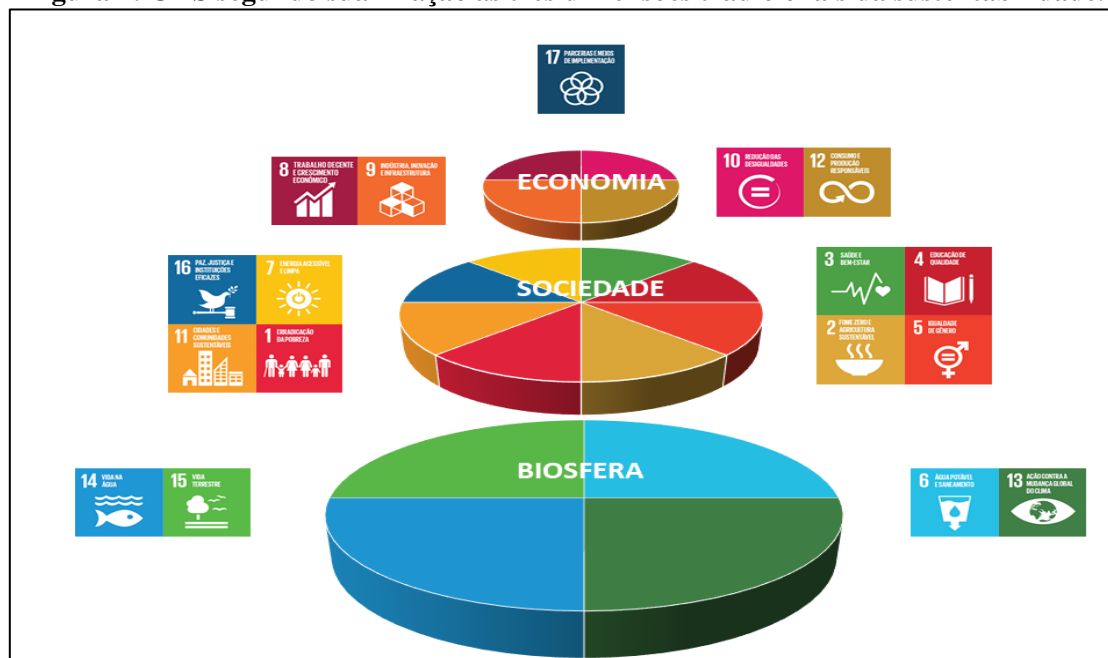
plateia conservadora. Nunca se confirmou ou se negou, de forma convincente, a autoria, mas seu governo primou por um programa conservador, criticado até por apoiadores.

¹³ Obviamente, ainda que tenha havido notórios progressos no conjunto, os países registraram desempenhos específicos.

¹⁴ Essa percepção da degradação ambiental associada a um paradigma de aumento a qualquer custo da produção e do PIB é sentido em momentos diferentes em cada sociedade, e não se pode dizer que o processo esteja encerrado. Alguns eventos se tornaram *turning points* da mudança de perspectiva e do olhar sobre a questão ambiental, como o episódio de envenenamento de peixes por mercúrio na baía de Minamata, no Japão, que resultou na morte de pessoas que ingeriram o pescado. Após esse acontecimento o país passou a ser um dos mais rigorosos na proteção do meio ambiente, ao menos em seu território.

O diagrama alternativo que se apresenta na Figura 2, popularizado a partir da Agenda 2030 (UN General Assembly, 2015), expressa essa visão com um resumo dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Figura 2: ODS segundo sua filiação às três dimensões tradicionais da sustentabilidade.



Fonte: <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-the-sdgs-wedding-cake.html>

Baseado na figura icônica do “bolo de casamento”, desenvolvido no *Stockholm Resilience Center*, o modelo nos fornece uma nova maneira de olhar para os ODS e o Desenvolvimento Sustentável, sublinhando a ideia de que, mais do que perante três dimensões equivalentes em interação, estamos perante uma situação em que a biosfera assume um papel crucial e fundamental, sustentando a sociedade que, por seu turno, inclui a atividade econômica. Esta última deveria, afinal, servir os imperativos sociais sem pôr em causa os equilíbrios ecossistêmicos. Trata-se, portanto, de um esforço para reequacionar o lugar de cada dimensão, atribuindo um lugar central ao meio-ambiente, enquanto espaço operacional seguro da sociedade que é preciso preservar (Guerra & Schmidt, 2016).

A ideia de que o Desenvolvimento Sustentável deve refletir um equilíbrio entre essas três esferas que, de qualquer forma, não têm igual peso, não impede que cada uma destas apresente percepções “próprias” de sustentabilidade que, frequentemente, decorrem de interesses instalados. Assim, do ponto de vista econômico, sobretudo do pensamento ortodoxo da ciência, a sustentabilidade é entendida como a capacidade de produzir mercadorias e serviços de forma contínua, de se dispor de governança adequada, de

manter a dívida externa sob controle e de evitar desequilíbrios exagerados entre os setores econômicos¹⁵. A dimensão ambiental, por seu turno, impõe a preservação da base de recursos, tanto dos renováveis quanto dos finitos, sendo necessário, para esses últimos, que sua utilização se faça na medida em que a sua renovação seja precavida e a identificação de possíveis substitutos seja realizada. Por fim, a componente social reclama maior equidade intra e intergeracional, demandando uma adequada provisão de serviços essenciais, a ampliação da *accountability* e o envolvimento e participação política (Harris, 2000).

Embora possa haver vários entendimentos acerca desses três elementos tomados isoladamente, a questão nevrálgica em termos de sustentabilidade refere-se à interação entre cada um deles, ou seja, como alcançar um equilíbrio entre esses objetivos, por vezes conflitantes¹⁶, e como avaliar o sucesso ou fracasso de um projeto ou programa que se baseie nessa premissa, já que naturalmente pode haver êxito em uma dimensão e falha em outra (Harris, 2000).

Independentemente de toda a controvérsia que permanece acerca de seu significado e, sobretudo, dos seus resultados, a definição mais popularizada de Desenvolvimento Sustentável continua sendo a apresentada no próprio Relatório Brundtland¹⁷ há já 35 anos:

¹⁵ Há, naturalmente, outros entendimentos e outras formas de conceituar sustentabilidade pelo prisma econômico. Essa, apresentada aqui, expressa, em linhas gerais, a visão do *mainstream*, ou seja, a “corrente dominante”, com forte influência dos neoclássicos. Para Daly (2007), contudo, não cabe falar em sustentabilidade, mesmo pela perspectiva econômica, sem considerar os limites biofísicos do ecossistema global, algo que foge à preocupação da economia neoclássica. Nesse sentido, salienta que *desenvolvimento sustentável* não pode ser confundido com *desenvolvimento infinito* ou *eterno*, isto é, uma eventual mudança para padrões de sustentabilidade significa um ganho de tempo, mas em última análise não resolve o problema crucial de conciliar crescimento e restrições impostas pela limitação de recursos em uma escala planetária. Redclift (1984) assinala, por outro lado, que mesmo o pensamento marxista não considerou devidamente a questão dos recursos naturais. A pouca ênfase na preservação também é salientada por ele quando assinala que “a maioria dos países desenvolvidos está orientada mais para a utilização de recursos do que para a sua conservação” (1984, p. XX).

¹⁶ Na perspectiva econômica, sustentabilidade pode significar tão somente maximização do bem-estar no tempo. A visão ecológica, por seu turno, avalia que sustentabilidade necessariamente impõe limites no crescimento da população ou nos níveis de consumo. Essas *diferenças de entendimento* (de sustentabilidade), contudo, podem ocorrer no seio mesmo de cada perspectiva. Ou seja, a definição aqui apresentada de sustentabilidade “econômica” reflete um ponto de vista da chamada economia neoclássica, que constitui apenas uma corrente de pensamento dessa ciência. Alguns ecologistas, por seu turno, consideram que sustentabilidade deve ser definida a partir da resiliência de ecossistemas (Holling, 1994). Nesse caso, embora importante, população e consumo são variáveis relevantes, mas não explicam o conceito, que deve incorporar o papel das nossas escolhas de produtos e tecnologias (Harris, 2000; Common & Perrings, 1992).

¹⁷ Para Sen & Anand, a definição da Comissão Brundtland “é frequentemente citada e se tornou muito influente” (2000, p. 2034).

“o desenvolvimento que dê resposta às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras darem respostas às delas. Contém em si dois conceitos básicos: o conceito de ‘necessidade’, em especial as necessidades essenciais dos débeis económicos deste mundo, a que se deve dar atenção prioritária; e a ideia de limites naturais impostos pelo presente nível da tecnologia e da organização social à capacidade de o ambiente dar resposta às necessidades de hoje e de amanhã”. (CMAD¹⁸, 1987, p. 54).

Esse conceito de Desenvolvimento Sustentável abre, assim, portas a críticas mais, ou menos contundentes¹⁹. Desde logo a admissão de um crescimento aparentemente perpétuo, num mundo claramente limitado (Daly, 1990, 2007). Depois a utilização, talvez superficial, do conceito de necessidades (Beckerman, 1994; Meadowcroft, 2000). De certa forma, o relatório parece sugerir que as necessidades humanas são universais, de um lado, e semelhantes em uma perspectiva inter-geracional, de outro. Ou seja, não haveria grande variação no que cada geração precisa para viver, tampouco entre diferentes povos e culturas.

Para os críticos, tal entendimento de *necessidade* parece muito literal e restrito. Obviamente, o que cada geração precisa para viver vai se transformando no tempo. Assim, não há como falar em uma rigidez absoluta das demandas de bens e serviços. Contudo, de forma geral, a humanidade depende da natureza e do que ela provê para satisfazer suas carências. Neste sentido, o Relatório parece se referir mais à capacidade de manutenção do processo de atender as necessidades do que a necessidades em si²⁰. Daí que Michael Redclift sublinhe que, em um momento posterior, a ideia de meio ambiente tenha vindo a ficar menos associada a “necessidades”, e passado a se vincular à existência de “direitos” (Redclift, 2005).

Outro aspecto frequentemente destacado, ainda em relação a *necessidades*, refere-se à ordem de prioridades. Embora possa haver consenso acerca da conveniência de o

¹⁸ Utiliza-se aqui a edição portuguesa no relatório. No Brasil, a sigla seria CMMAD – Comissão Mundial para o Meio-Ambiente e Desenvolvimento.

¹⁹ Não comentaremos todas as deficiências ou limitações do conceito de desenvolvimento sustentável apresentado no Relatório Brundtland ou aqueles defendidos por outros autores, já que essa discussão, como já colocado, não seria muito frutífera. Assim, não esgotaremos de forma alguma a discussão.

²⁰ Se pensarmos por exemplo, em produção agrícola, talvez arroz ou batata não façam mais parte da dieta em um futuro próximo. Mas provavelmente a produção do que vier a lhes substituir continuará dependente da disponibilidade de solos não contaminados pelas centenas de pesticidas hoje largamente utilizados em quase todo o mundo. Assim, a *necessidade* se refere à possibilidade de continuar o processo de produzir, e não a um produto ou serviço específico.

desenvolvimento ser sustentável, cada sociedade possui um entendimento próprio do momento em que a preservação do meio ambiente deve prevalecer sobre o aumento do Produto Interno Bruto, por exemplo. A avaliação do *trade-off* entre riqueza e conservação ambiental em países industrializados, em que a renda per capita já é elevada, difere daquela verificada em países em desenvolvimento, normalmente mais propensos a tolerar uma deterioração do meio ambiente em troca de um aumento na riqueza. Nesse caso, está explícito que, embora as necessidades sejam as mesmas – conservação do meio ambiente, da biodiversidade, de um lado, e riqueza material, de outro – a prioridade no tempo, atribuída a cada um, implica, de certa forma, em *necessidades* distintas (Redclift, 2005).

Essas interpretações do alcance e significado do conceito de Desenvolvimento Sustentável dado no Relatório Brundtland, e todas as controvérsias que lhe seguiram, estão longe de pacificadas, pelo menos quando se pensa não tanto em objetivos abstratos (i.e., proteger os equilíbrios ecossistêmicos, promover a qualidade de vida), mas em ações concretas para os alcançar. Na verdade, o termo seguramente faz parte do vasto repertório de conceitos utilizados nas ciências humanas que provocam eterna discussão. Afinal, o conceito tem, ao longo das últimas décadas, sido apropriado ao sabor de interesses e propósitos nem sempre conciliáveis, atendendo a diferentes discursos, e assumindo significados múltiplos adaptados ao uso de esferas tão diversas como o meio acadêmico, as práticas de planejamento, as empresas e a área dos negócios, ou a formulação de políticas socioambientais (Redclift, 2005).

Uma terceira vertente de críticas ao conceito foca no seu caráter iminente antropocêntrico (Meadowcroft, 2000). De fato, a principal preocupação do Desenvolvimento Sustentável consiste em conciliar crescimento econômico e material com a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. A ordem de prioridades é clara e atende aos interesses humanos, em primeiro lugar, em detrimento dos outros seres vivos. O argumento é válido, mas cabe lembrar que dificilmente o conceito iria adquirir a importância de que desfruta, em termos de espaço nas agendas governamentais, se não focasse nas prioridades sociais²¹.

Afinal, antes de buscar consensos transversais em torno das ideias por trás de Desenvolvimento Sustentável, o conceito constituiu a afirmação de uma estratégia

²¹ Cabe argumentar, em reforço, que o conceito de desenvolvimento sustentável embute um forte conteúdo de preocupação com o meio ambiente, e que, dentre os paradigmas econômicos, inquestionavelmente é o que mais prioriza as questões ecológicas associadas ao crescimento material. Entretanto, muita criação de riqueza implica, ainda, em debilitar a sustentabilidade (Redclift, 2005).

política para a gestão ambiental e de recursos globais (Brand, 2012). Parte das críticas dirigidas ao termo provem, por isso, de um entendimento equivocado da lógica por trás de uma tentativa de clarificação do conceito. Na verdade, dificilmente se poderia esperar “rigor técnico”, consistência absoluta ou inquestionável precisão de um conceito que resulta de um processo de negociação, elaborado no âmbito de múltiplos acordos, convenções e encontros das Nações Unidas – de alto nível, mas não vinculativos –, sujeitos ao crivo de largas dezenas (por vezes centenas) de delegações com interesses conflitantes. Daí que alguns autores mais pragmáticos vejam pouca utilidade no esforço de se buscar um consenso no significado do termo, já que este reflete interesses e valores por definição contraditórios e, por conseguinte, sempre passível de contestação (Baker, 2009; Jacobs, 2009; Jagers, 2002).

Mas nem só os resultados práticos (ou a dificuldade em os atingir) são alvo de crítica. Alguns autores expressam reservas em relação ao próprio conceito, já que este comporta, em si mesmo, uma contradição. Daly (2007) questiona a ideia de desenvolvimento *sustentável* porque nela estaria embutida a possibilidade de crescimento *ad infinitum*, o que, como já aqui foi referido, é uma impossibilidade num planeta finito, mesmo que respeitados os preceitos considerados necessários. Para o autor, ainda que uma maior racionalidade na utilização de recursos naturais seja necessária e útil, os limites físicos do planeta são incontornáveis, impossibilitando um crescimento quantitativo ilimitado. Na sua visão, a não ser que se distingam convenientemente os conceitos de desenvolvimento e crescimento, a proposta de desenvolvimento sustentável não representará mais do que uma resposta sem efeito da sociedade à “necessidade emergente de não crescimento” (Daly, 1990, pág. 402).

Nesta linha, Michael Redclift salienta que escolhas adequadas de padrões de desenvolvimento poderiam, eventualmente, permitir um desenvolvimento sustentável, mas estas escolhas não só são amplamente exploradas nos países industrializados, como globalmente determinadas por eles. Neste panorama, a inércia acontece porque mudar de rumo implicaria “mudanças incômodas nas expectativas e nas demandas” (1984, p. 20) globais que ninguém está disposto a assumir. Seguindo, portanto, as preocupações de Daly, o sociólogo inglês aponta as mesmas contradições e destaca o comprometimento da base de recursos naturais como ameaça à continuidade do próprio desenvolvimento (2005).

Assim, tendo em conta a diversidade de ideias e conceitos acerca de desenvolvimento sustentável, não se pretende criar um conceito adicional, mas trabalhar com o apresentado no Relatório Brundtland²². Contudo, Meadowcroft (2000) argumenta que um bom número de programas e políticas, que passaram a ser apresentados por governos como propostas de Desenvolvimento Sustentável, constituem antes um novo rótulo para tradicionais ações de controle da poluição ou de conservação da natureza do que práticas realmente inéditas²³. Em muitos casos, o termo tem antes servido como instrumento de propaganda política para governos empenhados em divulgar suas ações, transformando a sustentabilidade em um chavão com pouco significado; algo como uma “sustentagarelice”, em que a palavra é usada de forma pouco sustentável (Engelman, 2013; Schmidt & Guerra, 2018).

Outras expressões associadas a Desenvolvimento Sustentável, como *economia verde*²⁴, foram popularizadas após o impacto causado pelo Relatório Brundtland, mas diversos aspectos do que se considera uma economia preocupada com preservação do meio ambiente já eram alvo de discussão desde pelo menos meados do século XX (Linnér & Selin, 2013). Harris (2000) argumenta que a verdadeira sustentabilidade implica em uma mudança em técnicas e na organização da produção e do consumo. Uma verdadeira mudança social, portanto. Contudo, os exemplos de transformação que considera necessários na agricultura, indústria, energia e uso de recursos naturais constituem um ambicioso portfólio de projetos e programas de agências ambientais e de desenvolvimento humano, cuja prossecução está ainda longe de atingida.

Seja como for, se inicialmente a ideia de *Desenvolvimento Sustentável* foi encampada pelos órgãos de meio ambiente, o conceito se mostrou atrativo também para outros setores do governo, como os responsáveis por recursos naturais, indústrias, agricultura, transportes e qualidade de vida (Meadowcroft, 2000). O vocábulo tornou-se pervasivo,

²² Apesar das inúmeras críticas ao conceito e dos debates subsequentes à sua apresentação no *Nosso Futuro Comum*, o entendimento básico de Desenvolvimento Sustentável foi definitivamente plasmado nesse Relatório e continuou a pautar a discussão posterior (Meadowcroft, 2000).

²³ Algumas ações não estavam necessariamente associadas à questão ambiental, como aquelas de natureza social ou econômica, como redução das desigualdades sociais, que já existiam – ou deveriam existir –, como política pública, anteriormente ao surgimento do termo.

²⁴ Brand (2012) sugere inclusive que o conceito de economia verde traz embutida a mesma ambição presente naquele do desenvolvimento sustentável, qual seja, agrupar – como se fosse possível – interesses e estratégias parcialmente incompatíveis, enquanto se esforçam para lhes dotar de legitimidade e coerência. Nesse sentido, a classifica como um novo oxímoro.

passando a constar do planejamento e da programação dos governos como um todo, assumindo contornos de um paradigma a que todos deveriam se submeter²⁵.

A efetividade de planos com essa perspectiva, contudo, é discutível (Meadowcroft, 2014). Se considerarmos, por exemplo, as estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável, a insuficiência de metas quantificadas, em razão da indisponibilidade de muitos indicadores, dificulta uma avaliação das ações realizadas na maioria dos países (Stratos, 2004). Há, assim, inegavelmente, uma dificuldade de se associar, de forma clara, a existência desses planos ao seu cumprimento e o resultado das ações.

Entretanto, países que não adotaram planos e pouca importância atribuíram ao desenvolvimento sustentável registram um nível baixo ou total ausência de promoção da sustentabilidade (Meadowcroft, 2000). Pode-se argumentar, a partir disso, que a existência de um discurso e de planos que façam alusão à questão da sustentabilidade, por menos efetivos que sejam, ainda constituem um cenário expressivamente mais favorável à promoção dos seus princípios. Em outras palavras, o discurso favorável não garante implementação de políticas em prol da sustentabilidade, mas indica sua gradativa penetração na agenda governamental (Schmidt & Guerra, 2018). Assim, de acordo com estes autores, em regra o discurso sinaliza e antecede a prática.

Assiste-se, portanto, a uma mudança na governança das questões ambientais e, por via da ideia holística e sistêmica de sustentabilidade, também sociais e até econômicas, ainda que menos evidentes nessas últimas²⁶. Percebe-se que o termo Desenvolvimento Sustentável foi associado a uma abordagem menos impositiva de políticas públicas. A visão de comando e controle, que prevaleceu até os anos 70 e 80, na qual os governos simplesmente estabeleciam regras a serem cumpridas pela sociedade, cede espaço para a construção de mecanismos de compromisso e negociação entre os poderes públicos e os agentes privados para a proteção do meio ambiente (Meadowcroft, 2000). Neste contexto, abriu-se espaço para uma maior participação de Organizações Não-Governamentais em questões ambientais e de desenvolvimento (Redclift, 2005; Jolly & Santos, 2016).

²⁵ Um número expressivo de países passou a adotar um planejamento voltado ao dito desenvolvimento sustentável, embora não houvesse um consenso do que isso significava exatamente ou, sobretudo, de como o conceito seria traduzido em políticas públicas. A forma de incorporar o conceito ao planejamento também variou. Alguns países criaram planos nacionais de desenvolvimento sustentável; outros foram incorporando algumas de suas premissas ao planejamento já existente. Além disso, planos “temáticos”, como de conservação da biodiversidade ou de mudanças climáticas, também se disseminaram como prática.

²⁶ Como referem Schmidt & Guerra (2018), a prevalência da questão ambiental (que estão na origem do conceito) predominou e predomina, apesar de, por vezes, os discursos apontarem em sentido contrário.

Sustentabilidade (prossecação integrada de objetivos de cariz ambiental e socioeconômicos) e governança (partilha do poder de decisão e envolvimento popular na “coisa pública”) surgiram, assim, nas últimas décadas, com um percurso que, em parte, se confunde. Serão, afinal, filhos da mesma família e parte da mesma história, com características comuns e potenciais conexos e interdependentes (Kemp, Parto e Gibson, 2005). Daí que as estratégias nacionais de desenvolvimento, promovidas a partir do final dos anos 90, tenham adotado posturas tendencialmente mais abertas em relação aos cidadãos e à sociedade civil, e sido levadas a buscar, em instituições multilaterais, para além de uma fonte parcial de recursos financeiros, uma base de referencial teórica do *que* e de *como* fazer. Nesse sentido, cabe destaque à Agenda 21 e, sobretudo, aos processos de Agenda 21 Local, aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, mais recentemente, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Guerra, Schmidt & Lourenço, 2019).

Os ODM foram estabelecidos e endossados no âmbito das Nações Unidas, após a Cúpula do Milênio. O documento propunha oito objetivos internacionais de desenvolvimento a serem alcançados pelo conjunto de signatários até 2015. Todos os 191 membros da Organização das Nações Unidas subscreveram o documento final, além de mais de vinte organizações internacionais que igualmente se comprometeram a colaborar para o alcance dos objetivos²⁷. O compromisso firmado deveria se estender, em cada país, aos governos regionais e locais, através da inclusão desses objetivos nas respectivas agendas de governo. Percebe-se nos ODM uma forte preocupação com a questão social, que compreende seis das oito proposições²⁸. Os objetivos são de compreensão imediata, ainda que às vezes soem mais como a expressão de uma aspiração do que de um objetivo claramente definido. O documento também procurou respeitar particularidades e

²⁷ Os objetivos eram: 1) Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) Alcançar o ensino primário universal; 3) Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental e 8) Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

²⁸ Talvez a proposta falhe em equilibrar objetivos sociais e econômicos. Frequentemente, a melhor forma de se atingir os primeiros se verifica pelo aumento da riqueza e não pelo investimento direto no objetivo social. Há uma clara correlação entre a melhoria de desempenho de alunos e o aumento da renda dos pais. Assim, investimentos diretos em educação pública (estrutura das escolas, material pedagógico etc.), ainda que sempre bem-vindos, podem não ser suficientes para alavancar a qualidade do ensino. No Brasil, o gasto por aluno (das escolas públicas) se elevou bastante nos últimos anos, sem se registrarem avanços significativos nos índices educacionais. Outro exemplo: o saneamento básico poderia ser alavancado caso houvesse a possibilidade de cobrança pelos serviços aos usuários. Entretanto, isso nem sempre é exequível pelo fato de que muitos potenciais beneficiários não possuem condições econômico-financeiras mínimas para arcar com esses custos. Um aumento da renda, em tese, permitiria a expansão do serviço.

interesses específicos de cada país, permitindo flexibilidade na forma de implementação dos objetivos.

Alguns desses objetivos tornaram-se parte, em 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, proposta ainda mais abrangente e ambiciosa para ser atingida até 2030. Os ODS constituem um conjunto de dezessete objetivos²⁹ estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 70/1³⁰. Os dezessete objetivos serão atingidos na medida em que as cento e sessenta e nove metas e os cerca de duzentos e cinquenta indicadores em que se traduzem forem sendo alcançados.

Diferentemente dos ODM, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são mais abrangentes em termos dos problemas que pretende enfrentar, procurando, assim, cumprir os desígnios de universalidade e transversalidade do Desenvolvimento Sustentável. Assim, além de questões sociais, como a pobreza, a fome, as desigualdades, a problemática ambiental ganha espaço com objetivos claros em relação a meio ambiente, preservação de ecossistemas e biodiversidade e os aspectos econômicos (e.g., infraestruturas, crescimento e trabalho digno) não perdem importância. Em seu conjunto,

²⁹ Os objetivos elencados são: 1 - Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2 - Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3 - Saúde e bem-estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4 - Educação de qualidade: assegurar a educação inclusiva, e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todo; 5 - Igualdade de gênero: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6- Água limpa e saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos; 7 - Energia limpa e acessível: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos ;8 - Trabalho decente e crescimento econômico promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.; 9 - Inovação infraestrutura: construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação; 10 - Redução das desigualdades: reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles; 11 - Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12 - Consumo e produção responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13 - Ação contra a mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; 14 - Vida na água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares, e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15 - Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade; 16 - Paz, justiça e instituições eficazes promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; 17 - Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (United Nations, 2015).

³⁰ A Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas foi intitulada: "Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", ou, simplesmente, Agenda 2030. Contudo, os ODS baseiam-se nos princípios acordados na Resolução A/RES/66/288 - "O Futuro que Queremos". Este foi um dos documentos que resultou da Conferência Rio+20, realizada em 2012.

os ODS representam uma Agenda de Desenvolvimento Global para o Pós-2015 com viés positivo de sustentabilidade (United Nations, 2015).

Contudo, como na maioria das iniciativas de desenvolvimento, parece haver um enorme descompasso entre as ambições expressas na Resolução e os meios financeiros disponíveis para a sua implementação. Apesar de progressos em algumas metas, predomina um pessimismo em relação à possibilidade de cumprimento integral, no prazo estimado, da maioria dos objetivos propostos, a menos que haja uma mudança radical na forma de financiamento das ações previstas³¹ (PAGE, 2016). Cabe lembrar que muitos ODS foram definidos a partir da experiência adquirida com a implementação dos ODM e, também, em decorrência de expectativas irrealizadas em muitas metas. Algumas, de fato, foram superadas; contudo, pode-se afirmar que os ODS somente vieram a ser criados porque seus antecessores não foram suficientes para estreitar as diferenças de padrão de bem-estar entre países desenvolvidos, emergentes e menos desenvolvidos. Daí a veemência com que a questão é posta na Agenda 2030 e a preocupação com o comprometimento efetivo para alcançar as suas metas.

Nesse sentido, Jolly & Santos (2016) sugerem que Desenvolvimento Sustentável, em uma escala mundial, não pode ser alcançado sem mudanças profundas nos rumos de cada país e na estrutura de governança global, a serem implementadas pelo conjunto de atores sociais, pelos governos e pelas instituições. O fenômeno do aquecimento global e a crescente consciência dos limites do planeta demonstram que os modelos de desenvolvimento utilizados até aqui não são mais adequados para a superação desses novos desafios (Raworth, 2012). Para o IPCC, "cada tonelada de CO₂ na atmosfera conta para o aquecimento global" e, a verdade, é que os níveis de emissões tardam a regredir, ou até a estabilizar (IPCC, 2021, p. 28).

Essa aparente inadequação das estruturas institucionais existentes e dos aparatos de governança disponíveis para enfrentar os desafios que se apresentam para a comunidade internacional, como um todo, e para os países individualmente, impõe a necessidade de questionar os modelos hoje prevaletentes, para além de discursos relativamente inócuos.

³¹ Para os países mais pobres, essa questão é absolutamente crucial, já que não dispõem de condições financeiras mínimas para a implementação de uma agenda de desenvolvimento sustentável que lhes permita atingir as metas estabelecidas nos ODM. Mesmo para países de renda média, como o Brasil, além da vontade política nem sempre existente, alguns Objetivos requerem um volume de recursos estrondoso, para o qual ainda não se encontrou uma forma de financiamento, como para a universalização do saneamento básico.

Note-se que uma forma de atender a essa necessidade de mudança pode ser o recurso ao planejamento realizado por instituições públicas, que, além de disponibilizar diagnósticos indispensáveis a um processo de transição, possibilita um maior monitoramento de programas e políticas, e um julgamento público mais real e adequado. Meadowcroft argumenta que, enquanto proposta arrojada de transformação social, o chamado *Desenvolvimento Sustentável* implica o recurso a “vários tipos de práticas de planejamento” (2014, p.1), ainda que considere curiosa a volta do planejamento como ferramenta de política pública, sobretudo, tendo em conta o descrédito em que a prática caiu a partir dos anos 70.

2.3 – A viabilidade do planejamento como instrumento de alcance de metas do desenvolvimento sustentável

A prática de planejamento para se atingir metas ambiciosas de transformação social foi inicialmente proposta, ou ao menos incentivada, pela Agenda 21, a qual, em seu preâmbulo, declara que “são cruciais as **estratégias, os planos, as políticas e os processos** nacionais (grifo nosso)” para a realização do ambicioso programa. O documento também considera que “o êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais, dos Governos” (UNCED, 1992).

Adicionalmente, a partir dos debates acerca de sustentabilidade na Rio-92, ganhou força a ideia de se estabelecerem objetivos de longo prazo, respaldados por uma sólida base política e social, e que incorporassem a política ambiental ao conjunto de políticas setoriais. A expressão mais concreta dessa tendência foi a multiplicação de propostas de planejamento estratégico ambiental integrado no nível nacional, inicialmente em países ricos, e em um segundo momento também em economias emergentes³² (Jänicke & Jörgens, 1999; Meadowcroft, Farrel & Spangenberg, 2005). Por volta de 2015, estratégias para uma *economia verde* (ou conceitos semelhantes) chegaram a constar do planejamento de, pelo menos, sessenta e cinco países, sendo que, em quarenta e oito deles, a ideia de sustentabilidade constituía a pedra basilar da proposta (UNEP, 2015).

Entretanto, políticas de longo prazo e experiências de planejamento visando ao desenvolvimento passaram a sofrer duras críticas acerca de sua utilidade depois dos anos

³² Os formatos desse planejamento estratégico de longo prazo naturalmente variaram bastante, alguns países focando em objetivos e políticas de meio ambiente e outros com propostas mais amplas de um desenvolvimento sustentável.

70. Voss et al. (2009) argumentam que a prática atingiu um nível crítico de impopularidade decorrente do histórico negativo e da inabilidade de fazer frente aos problemas macroeconômicos, e diante da crise do *welfare state* e da ascensão da ideologia neoliberal. Independentemente da discussão, o planejamento governamental estratégico, em diversos níveis de governo, sobretudo na esfera nacional, continuou a existir enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e social em muitos países³³.

Mas se a utilidade do planejamento dificilmente obtém consenso, cabe questionar se o instrumento constitui uma estratégia válida para se alcançar metas de sustentabilidade. French (2002) nota que, em muitos países desenvolvidos, um dos maiores desafios ao desenvolvimento sustentável tem sido a resistência ao retorno de um planejamento centralizado, algo visto como inaceitável para economias de mercado maduras, ainda que se acredite que a ferramenta possui potencial para desempenhar um papel relevante no processo de implementação e monitoramento da sustentabilidade (Meadowcroft, 2014). Secundando essa ideia com algumas nuances, Voss et al. (2009) também colocam a possibilidade de um retorno a políticas de longo prazo³⁴, de forma a garantir um caminho mais eficaz para o desenvolvimento sustentável. Outros autores, no entanto, enfatizam a participação de mecanismos de mercado na busca desses paradigmas de sustentabilidade (Garnaut, 2008), assim como a necessidade de financiamento privado, vista, nesta ótica, como condição *sine qua non* para o alcance de objetivos estabelecidos (PAGE, 2016).

Ao avaliar as críticas ao planejamento de três teóricos respeitados por trabalhos sobre o tema (Frederick Hayek, Aaron Wildavsky e Charles Lindblom), Meadowcroft reconhece como procedentes diversas deficiências apontadas por esses autores, mas argumenta que o desafio é fazer bom uso das potencialidades do planejamento, e não esperar da ferramenta o que esta não pode oferecer.

Historicamente, a crítica central de Hayek à prática referia-se ao planejamento típico de uma economia socialista, o qual considerava totalmente inviável, já que não acreditava em um sistema econômico que abolia a propriedade privada, e que substituíria o mecanismo regulatório de preços no mercado pelo direcionamento realizado por um

³³ As formas e a intensidade desse planejamento são obviamente bastante diversificadas. Alguns países possuem planos mais normativos, outros se caracterizam pela natureza de orientação estratégica. Há também ampla variedade em relação ao horizonte de duração de cada plano.

³⁴ Esses autores diferenciam planejamento e políticas públicas de longo prazo focadas em transição. Entretanto, consideram “planejamento” o termo “clássico” para esse desafio de elaborar políticas de longo prazo com fins específicos.

organismo econômico central. Contudo, para ele, mesmo em economias de mercado, não era possível que o futuro pudesse ser moldado de forma deliberada. O progresso depende da interação de inúmeros fatores espontâneos e, nesse sentido, a ideia de planejamento é, por definição, falaciosa (Hayek, 2010).

Na mesma linha de Hayek, Wildavsky também considera que a complexidade da vida social impediria um controle abrangente de circunstâncias futuras. Para ele, nenhuma sociedade complexa é capaz de imaginar de forma clara o que quer fazer, como quer fazer e mesmo determinar uma escala de prioridade para o que deseja. Wildavsky associa planejamento a “controle futuro”³⁵, e a nossa governabilidade do futuro deriva de nossas ações no presente. O problema é que possuímos limitado conhecimento dos nexos causais entre ações e consequências e, portanto, a possibilidade de o planejamento ser eficiente é praticamente nula.

Lindblom não acreditava em uma abordagem abrangente de planejamento e de elaboração de políticas públicas que pudesse ser racional. O processo usual de formulação do planejamento – baseado na definição de uma escala de valores, de escolhas entre formas alternativas de se atingir determinados fins e de opção por estratégias de melhor custo-benefício – somente era possível no plano das ideias.

Para ele, os tomadores de decisão se utilizam de políticas existentes e de sua experiência para implementar propostas de natureza incremental, distantes de abordagens abrangentes que pretendem englobar toda a realidade. Na sua visão, decisões mais adequadas decorrem desta proposta menos ambiciosa. Planos grandiosos, com mudanças radicais em relação aos padrões existentes, não produzem o resultado previsto. Somente através de ações graduais os conflitos inerentes às políticas públicas poderiam ser acomodados.

Os três teóricos apresentam, portanto, visões convergentes em diversos aspectos (Meadowcroft, 2014). São profundamente céticos em relação à capacidade do governo de implementar projetos sociais mais ambiciosos, devido à carência de informações necessárias à tomada de decisão e à complexidade inerente aos processos de planejamento muito abrangentes. Receiam, igualmente, o papel dos julgamentos de valor no processo de decisão política. Destacam, por fim, a integração que decorre da interação entre agentes privados com interesses próprios.

³⁵ Entretanto, reconhece que o termo pode ser definido de várias formas.

Contudo, também apresentam algumas divergências. Hayek demonstra ceticismo em relação à política e à democracia, confiando o papel do entendimento entre as partes ao mercado e à ação privada. Para Wildavsky e Lindblom, ao contrário, a política seria instrumental para a organização da sociedade.

Pode-se concluir que, na visão desses teóricos, não caberia ao Estado conduzir a incorporação de preceitos de sustentabilidade no processo de desenvolvimento³⁶, cabendo à sociedade definir os parâmetros de atuação dos agentes produtivos. Hayek, em especial, acreditava que a melhor forma de se atingir objetivos sociais (como o desenvolvimento sustentável) era garantindo a liberdade de indivíduos e grupos perseguirem seus próprios intentos.

Apesar de esses autores rejeitarem, grosso modo, a ideia de planejamento³⁷, Meadowcroft (2014) argumenta que muito pode ser aproveitado: Primeiramente, por identificar as prioridades e os objetivos, ainda que não mostre de forma clara como estes poderiam ser alcançados. Uma segunda vantagem seria indicar ao governo como a sua atuação poderia criar as condições que facilitassem a inovação e o progresso. Uma terceira via seria a possibilidade de agir preventivamente para amainar os efeitos disruptivos das mudanças (sociais, econômicas, tecnológicas etc.) que, apesar de positivas para uns, sempre podem afetar desfavoravelmente outros³⁸.

Mas a crítica desses autores também serve para salientar, ainda segundo Meadowcroft, que o planejamento do desenvolvimento sustentável consiste em uma tarefa deveras complexa e que esforços ambiciosos de reconfiguração social são problemáticos, além de incluírem potenciais consequências negativas. Para Hayek, essas características implicariam em chances mínimas de o planejamento ser exitoso³⁹.

³⁶ O conceito de desenvolvimento sustentável ganhava importância no momento em que Hayek (1992) e Wildavsky (1993) faleceram. Lindblom faleceu em 2018. Assim, os dois primeiros autores não trataram especificamente desse tema. Lindblom, apesar da vasta produção, não tem nenhuma obra específica sobre esse tema.

³⁷ Para esses autores, e sobretudo para Hayek, a mudança social, as descobertas científicas, padrões culturais e econômicos etc. não podem ser imaginados antecipadamente, e, portanto, não cabe planejar a sua concretização pelo planejamento.

³⁸ *Planejamento defensivo* foi o termo utilizado para definir essa situação.

³⁹ A leitura de Hayek sugere ainda que reformas institucionais deliberadas poderiam alterar os resultados que decorrem da interação espontânea entre os agentes sociais.

Wildavsky associava planejamento a “controle do futuro”⁴⁰ e, nesse sentido, considerava que a única forma de se avaliar o êxito de um plano era pelo confronto entre os resultados obtidos e o que foi delineado como seus objetivos. Em outras palavras, não havia benefícios paralelos do planejamento, como experiência adquirida ou aumento da expertise dos técnicos, inerentes ao processo de elaboração, já que somente pela mensuração das metas realizadas poderíamos conhecer o real impacto do plano.

Meadowcroft (2014) também critica a incapacidade de Wildavsky manter-se fiel a uma concepção única de planejamento, já que ora o considera como um fenômeno social abrangente, ora apenas como o produto de agências governamentais focadas em sua elaboração. Isto tem implicações importantes. O primeiro entendimento sugere uma abordagem ampla, em que o planejamento resulta do concurso de muitas esferas governamentais e no qual os “planejadores” são agentes públicos – como presidentes, ministros, burocratas – ou qualquer pessoa cuja ação possa ter amplas consequências no futuro (Wildavsky, 1973).

Mas, nas suas críticas ao planejamento, Wildavsky aponta falhas do processo que decorrem sobretudo do desempenho de profissionais envolvidos na elaboração dos planos – os *planners* – e das deficiências existentes nas organizações governamentais que os elaboram. Já a partir das limitações verificadas no âmbito do processo de elaboração, Wildavsky desacredita o planejamento em geral.

Embora não endosse a visão de Wildavsky, Meadowcroft (2014) reconhece nessas críticas alguns pontos relevantes para reflexão acerca do uso do planejamento na elaboração de propostas de desenvolvimento sustentável. Para Wildavsky, o habitual insucesso do planejamento impeliria seus defensores a buscar por seus possíveis co-benefícios. Entretanto, na sua visão, isto era um desvio da discussão dos fins para os processos, quando, na verdade, a questão a ser tratada era a da eficácia do planejamento.

Além da duvidosa utilidade, Wildavsky ainda condena o planejamento por demandar recursos humanos escassos, pela alocação inadequada dos investimentos e pelo dimensionamento inapropriado dos projetos, ademais de criar falsas expectativas entre a população. Para ele, o planejamento somente se justificava como cumprimento de uma

⁴⁰ A rigor, no artigo que se tornou referência sobre a concepção wildavskyana de planejamento, o sociólogo também relaciona planejamento a *causa, poder, adaptação, processo, intenção, racionalidade e fé* (Wildavsky, 1973, p 128-146).

condicionalidade de empréstimos ou de ajuda internacional e (ironicamente) por desviar burocratas de tarefas ainda mais prejudiciais aos interesses da população/país.

Em defesa do planejamento, Meadowcroft (2014) reconhece que não há, efetivamente, garantia de que os planos possam alcançar todos os objetivos predeterminados, ou de que as suas metas não devam ser revistas, ainda que considere que esses pontos não justificariam a não utilização de planos. Argumenta, entretanto, que a questão principal se refere ao que se deve esperar do planejamento, ou seja, que circunstâncias ou variáveis importam e, adicionalmente, são passíveis de controle. O processo em si de planejamento também auxiliaria como forma de escolha de meios e fins e na legitimação de escolhas de políticas.

De maneira geral, pode-se argumentar que a ausência de planejamento impacta o setor público em moldes semelhantes aos percebidos no mundo corporativo. Em regra, a maioria das organizações públicas dispõem ao menos de uma programação financeira básica, ou seja, uma previsão de recursos para o desempenho de suas atividades essenciais. Entretanto, a inexistência de planos mais estruturados tende a favorecer investimentos em áreas e estratégias ineficientes, além de gastos mais altos e desnecessários. Por último, se possuir uma natureza estratégica, o planejamento auxilia na compreensão das mudanças e permite identificar possíveis problemas, de um lado, e oportunidades, de outro.

Em síntese, as discussões sobre planejamento realizadas pelos três autores, e sintetizadas por Meadowcroft, mostram-se bem pertinentes ao debate em relação à possibilidade de sua utilização no planejamento do desenvolvimento sustentável. Uma percepção comum entre esses três teóricos foi a dificuldade de o desenvolvimento social ser adequadamente traduzido em projetos, programas e planos. Mas Meadowcroft argumenta que alguns formatos de *planejamento para o progresso* são passíveis de utilização. Também destaca a importância de se concentrar os esforços de reforma em áreas específicas, a necessidade de novas experiências na elaboração de políticas e ousadia no redesenho de instituições sociais⁴¹. Coloca-se, assim, mais próximo de Mannheim, para quem o planejamento

⁴¹ A necessidade de instituições sociais se remodelarem ou se reinventarem para assegurar o paradigma de sustentável para o desenvolvimento é defendida por diversos autores (PAGE, 2016). Schmidt & Guerra (2019) salientam, porém, que a reforma de instituições não se viabiliza sem o apoio da sociedade ao projeto. Hysing (2010) considera que essa remodelação institucional ocorre em um contexto de deslocamento relativo do *locus* de autoridade do governo central para estruturas mais difusas, ou de uma estrutura de *governo* para uma estrutura de *governança*.

constitui um instrumento fundamental à organização da sociedade, não apenas do ponto de vista econômico, mas de forma ampla. Pode-se mesmo argumentar que, se o termo lhe fosse contemporâneo, desenvolvimento sustentável estaria incluído no rol de possibilidades de atuação do planejamento para Mannheim, já que este via o instrumento como forma de reverter a degradação das instituições causada pelo capitalismo industrial.

2.4 – As interfaces entre planejamento para o desenvolvimento sustentável e políticas públicas

Uma discussão paralela à controversa questão da eficácia do planejamento refere-se ao exame do significado da sustentabilidade como um objetivo de políticas públicas e, nesse sentido, do próprio planejamento.

O termo *sustentável* pode ser empregado para qualificar não apenas o desenvolvimento, mas diversas expressões relacionadas, como produção, meio ambiente e sociedade⁴². Entretanto, independentemente de estar associado a todos estes, o conceito de *desenvolvimento sustentável* adquiriu inegável primazia sobre os demais, possivelmente pela sua abrangência e por apresentar mais apelo como política pública.

Se “desenvolvimento” em si figura como prioridade nas agendas governamentais, cabe avaliar se, na sua vertente *sustentável*, este encontra o mesmo espaço e, ademais, se possui viabilidade enquanto objetivo de política pública e de planejamento. Inegavelmente, desenvolvimento sustentável é tributário do termo desenvolvimento “puro e simples”. Assim, algumas questões que pontuaram o debate acerca do primeiro também estão presentes nas discussões sobre desenvolvimento sustentável.

A primeira questão refere-se ao papel dos diversos atores econômicos e sociais e, sobretudo, a quem cabe a liderança no processo de transição para uma economia sustentável ou para padrões de sustentabilidade. O compromisso com o desenvolvimento sustentável foi originalmente assumido por diversos países no âmbito de negociações internacionais multilaterais, devendo, em um segundo momento, ser incorporado ao contexto de elaboração de políticas públicas nas respectivas jurisdições. Para alguns autores, tal condição impõe uma responsabilidade primária de implementação ao Estado,

⁴² Ainda que haja diversas formas de conceituar estes termos, podemos considerar, de forma simples: produção sustentável como aquela que pode ser mantida por tempo indeterminado, já que o consumo de recursos (naturais) que a permite não é ou não está comprometida; meio ambiente sustentável como aquele em que há equilíbrio dos diversos ecossistemas; e sociedade sustentável como a que consegue se manter dentro de determinados limites ecológicos.

mas sem eximir a sociedade como um todo de um engajamento no processo (Carter, 2007; Elander & Lidskog, 2000). Predomina, assim, a percepção de que a transição para um padrão de desenvolvimento sustentável não pode prescindir da *capacidade organizacional do Estado* (French, 2002, p. 137), mas tampouco do engajamento popular e de uma mudança sociocultural, por exemplo, em práticas de consumo.

Paralelamente a essa indiscutível importância do Estado, coloca-se a discussão de qual deve ser o papel do mercado e da sociedade civil. A implementação de uma agenda de sustentabilidade representa, tanto para o setor público como para o privado, um desafio de grande escala (Kemp; Parto & Gibson, 2005). Neste cenário, uma possível pressão da sociedade civil, seja na condição de eleitores, seja enquanto consumidores, pode ser determinante para ditar o ritmo e a direção das mudanças. No âmbito governamental, a complexidade decorre, adicionalmente, das incertezas inerentes às políticas públicas e das dificuldades de lidar com conflitos de interesses e valores (Hysing, 2010).

Diversos autores acreditam que a implementação da agenda da sustentabilidade pressupõe mudanças substanciais nas políticas públicas e na forma de governar (Lafferty, 1999; Meadowcroft, 1997). Essa necessidade se colocaria em um momento histórico de questionamento da capacidade de o Estado implementar políticas de envergadura como as requeridas pela proposta de sustentabilidade, seja pela dificuldade de formular e implementar propostas que reflitam uma “vontade coletiva” (Hajer, 2003, p. 88), seja pelas dúvidas em relação à legitimidade e integridade do próprio Estado (Swyngedouw, 2007). Além dessas dificuldades de natureza política, aspectos econômicos – como o nível de endividamento e os déficits fiscais – também contribuem para incertezas em relação à possibilidade de as mudanças serem capitaneadas pelo setor público.

Essas dificuldades e incertezas levam alguns autores a afirmar que o mercado deveria assumir um papel de protagonismo na transição para padrões de sustentabilidade, relegando ao Estado um papel coadjuvante. Tal perspectiva aposta pesadamente na inovação tecnológica como meio de resolver os problemas ambientais. Novos *designs*, materiais, processos, estruturas organizacionais e sistemas de gestão ambiental permitiriam avanços significativos na economia de recursos naturais e na diminuição dos impactos ambientais da produção. O estímulo para a inovação tecnológica viria, assim, sobretudo, dos consumidores conscientes da necessidade de se preservar o meio ambiente, e que, de um lado, adotam novos hábitos de consumo, e, de outro, demandariam atitudes e comportamentos ambientalmente corretos das empresas. Deixar ao *mercado* o

papel de liderança no processo teria, ademais, a vantagem de prescindir de lentas mudanças institucionais promovidas pelo Estado.

Contudo, a visão dominante é a de que, apesar de deficiências e mazelas, o Estado constitui um ator indispensável na condução da transição para a sustentabilidade (Kemp, Parto, & Gibson, 2005; French, 2002). Assim, lhe caberia a tarefa de encontrar um equilíbrio entre a conservação do meio ambiente e dos recursos naturais e o crescimento econômico necessário para atender necessidades humanas. A existência de diversos planos e programas de desenvolvimento sustentável elaborados por governos nacionais ou subnacionais corroboram a tese de que o Estado possui uma inegável liderança nesse processo⁴³.

Se aceita essa visão de liderança do Estado e diante das deficiências mencionadas, cabe examinar a possibilidade de a implementação do desenvolvimento sustentável ser liderada pelo setor governamental. Uma análise de políticas ambientais e de políticas públicas com reflexo na área ambiental pode indicar mais claramente as dificuldades de formulação e execução dessa agenda de natureza transversal⁴⁴. A conveniência de pesquisa adicional sobre formas de se viabilizar a implementação de princípios de desenvolvimento sustentável através de políticas públicas é salientada por Olsson (2009).

A segunda refere-se à compatibilidade entre crescimento econômico e preservação ambiental, ou seja, quais os termos dessa relação. Lafferty & Meadowcroft (2000) consideram que essa integração pressupõe uma dinâmica em que necessariamente haverá sacrifícios em relação à preservação do meio ambiente e renúncia a determinados padrões de crescimento. Os termos exatos dessa interação são definidos na arena política e, nesse sentido, deverão refletir prioridades determinadas por cada sociedade. Assim, permanece como uma questão aberta se, na prática, essas escolhas tendem para a preservação ambiental ou para o crescimento econômico a qualquer custo.

Em termos teóricos, várias abordagens tentam encontrar os caminhos possíveis para superar essa *incompatibilidade*, que alguns autores colocam como um oxímoro –

⁴³ Ainda que caiba ao Estado um papel fundamental no processo, Swyngedouw (2010) apropriadamente argumenta que a complexidade da tarefa exige que a responsabilidade seja partilhada pelo conjunto de atores sociais.

⁴⁴ *Desenvolvimento sustentável* tem sido apontado como a estratégia dominante de lidar não apenas com problemas ambientais globais, como mudança do clima e perda de biodiversidade (Langhelle, 2000), mas também com problemas socioeconômicos de toda sorte, como a exclusão social, a pobreza, as deficientes condições de habitação, etc. Desenvolvimento sustentável é, portanto, uma expressão que abriga uma miríade de propostas e significados que, por isso, se torna difusa e, muitas vezes, inconsequente (Schmidt & Guerra, 2018).

desenvolvimento versus preservação (Sachs, 1999). Há um questionamento acerca da capacidade de o desenvolvimento sustentável constituir uma resposta à altura dos desafios ambientais de nosso tempo, e, portanto, uma opção de paradigma. O *desenvolvimento sustentável* constituir-se-ia em uma “terceira” via⁴⁵, ao lado do *ecologismo* e da *modernização ecológica*, como abordagens possíveis para os dilemas de economia e meio ambiente⁴⁶.

Defensores das diversas vertentes do *ecologismo* consideram que somente mudanças radicais na estrutura das sociedades modernas poderiam conter a degradação ambiental em curso (Dobson et al., 2014). A proposta de *desenvolvimento sustentável* nesse quadro é vista como insuficiente para conter as ameaças aos ecossistemas, e com pouca mudança concreta em relação ao cenário atual (Daly, 1990).

Na perspectiva da modernização ecológica, não há incompatibilidade entre a proteção ambiental e o crescimento econômico contínuo, já que o avanço tecnológico permitiria a eliminação de eventuais restrições ao crescimento da produção. Assume-se, nesse sentido, que benefícios ambientais e econômicos podem ser gerados simultaneamente (Wright & Kurian, 2010).

Entre uma e outra abordagem, pode-se perceber perspectivas bem diversas em relação a aspectos cruciais para a determinação de políticas públicas ambientais ou transversais, refletindo valores e pontos de vista de difícil convivência, quando não antagônicos. Ainda assim, o que a realidade parece demonstrar é que, mesmo quando se atribui papel relevante ao Estado e à regulamentação ambiental e de sustentabilidade, este tem dificuldades em impor-se, e a lei do mercado tende a predominar em qualquer dos contextos (O’Riordan, 2014). Uma retrospectiva das últimas décadas aponta para um padrão simples que mantém a economia e, por essa via, o crescimento econômico sempre no topo das prioridades.

Para a abordagem ecologista, a visão antropocêntrica das políticas contemporâneas precisa ceder espaço para uma percepção mais holística, em que não apenas o homem, mas o conjunto dos ecossistemas, requer cuidado especial. A ideia de que o mundo natural *não humano* possui um valor intrínseco constitui um aspecto central dessa perspectiva

⁴⁵ Embora haja, naturalmente, proximidade entre modernização ecológica e desenvolvimento sustentável, a existência de diferenças justifica que se considere as duas abordagens como distintas, consoante, entre outros, Langhelle (2000) e Wright & Kurian (2010).

⁴⁶ É curioso notar que que essas três abordagens surgem “simultaneamente” no último quartel do século XX, atestando a importância que a questão adquiriu nesse período.

(Dobson, 2014). Por entender que há limites para a exploração dos recursos finitos do planeta, essa abordagem advoga mudanças profundas nos sistemas econômicos, sociais e políticos como a única forma eficaz de lidar com a questão ambiental.

Nesse quadro, aspectos políticos dessa abordagem⁴⁷ ecologista passaram a ser conhecidos por teoria política verde (*green political theory*). Seus principais teóricos argumentam que as instituições políticas contemporâneas são incapazes de lidar adequadamente com a complexidade da preservação ambiental (Eckersley, 2004)⁴⁸. Tal questionamento da efetividade das políticas públicas, sobretudo das ambientais, ganha relevância quando o próprio Estado passa a ser contestado em relação a sua capacidade, ao seu papel e aos limites de sua atuação. Esse fenômeno esteve em evidência nos anos 80 e 90, quando propostas de *reforma do Estado* surgiram em resposta a supostas ineficiências do setor público.

A abordagem conhecida por modernização ecológica não apenas considera que a proteção ambiental não constitui um fardo para a economia, mas que esta pode mesmo potencializar o crescimento, ao incitar a inovação técnica (Weale, 1992). Por essa ótica, não há incompatibilidade entre ambos, já que a riqueza gerada beneficia o ambiente ao aumentar as possibilidades de intervenção humana e os recursos disponíveis para a conservação da natureza. Apesar da crença comum na compatibilidade entre crescimento e conservação ambiental, essa abordagem comporta quatro correntes distintas em relação ao fator crucial que permite esse ganho mútuo (Milanez & Bührs, 2007).

A corrente tecnológica argumenta que o avanço das técnicas de produção será capaz de reverter o quadro de degradação ambiental ao introduzir designs e processos revolucionários. A corrente social, por seu turno, baseia sua crença na mudança de comportamento dos consumidores, cada vez mais conscientes ecologicamente, com reflexos positivos nas linhas de produtos das empresas. A corrente econômica acredita na dissociação entre crescimento econômico e impactos ambientais que decorre da inovação tecnológica e da mudança de paradigma de uma economia intensiva na utilização de recursos para uma economia do conhecimento. Por fim, a corrente de

⁴⁷ A visão ecológica nasce como uma “abordagem de ciência natural” em um primeiro momento, seguido por uma visão econômica. A *green political theory* se ocupa de aspectos políticos-institucionais.

⁴⁸ A (in)capacidade das instituições políticas, econômicas e sociais existentes gerenciar e resolver os problemas ambientais vem a ser uma das diferenças entre o *ecologismo* e a *modernização ecológica*. Na perspectiva dessa última, apesar da crise ambiental atestar uma deficiência na atuação das instituições, não haveria a princípio um empecilho estrutural que impeça possíveis correções de rumo (Hajer, 1995).

políticas públicas duvida da capacidade de os governos lidarem com as ameaças ao meio ambiente somente através de instrumentos de comando e controle. Segundo essa linha de pensamento, é fundamental que instrumentos regulatórios (estatais) sejam complementados por mecanismos de mercado para se obter flexibilidade e uma boa relação custo-benefício. (Jordan *et al.* 2005).

Mol & Sonnenfeld (2000) consideram a existência de três *estágios* de desenvolvimento da teoria da modernização ecológica. O primeiro remonta ao começo dos anos 80 e aos trabalhos pioneiros de J. Huber, com forte ênfase no potencial das inovações tecnológicas, na crítica ao Estado burocrático e com uma visão positiva do papel do mercado. Atribui menor importância aos conflitos sociais e centraliza o *locus* de análise no Estado-nação. O segundo estágio – de final dos anos 80 e até metade da seguinte – relativiza a importância da tecnologia, e vê um maior equilíbrio entre o papel do Estado e do mercado, além de tratar com mais atenção aspectos institucionais e culturais da dinâmica de modernização ecológica. Por fim, o terceiro estágio – meio dos anos 90 em diante – expande o campo de reflexão dessa abordagem, para incluir temas como produção e consumo ecológico, ao mesmo tempo em que ambiciona a construção de uma teoria mais geral, aplicável a diversos contextos, não restrita à realidade socioeconômica dos países desenvolvidos.

Essas diversas perspectivas são passíveis de inúmeros questionamentos e geram quase intermináveis discussões. Todas apresentam argumentos persuasivos, mas não seria exagero afirmar que nenhuma isoladamente reflète a realidade por inteiro.

A terceira questão refere-se a forma de se “operar” o desenvolvimento sustentável: que políticas são necessárias e como realizá-las? A necessidade de mudanças nas políticas públicas e na governança como forma de viabilizar a incorporação dos preceitos de sustentabilidade é expressa de forma recorrente na literatura (Hysing, 2010; PAGE, 2016; Schmidt & Guerra, 2018). Diferentemente da percepção de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, que enquanto objetivo constituía um consenso da sociedade, o paradigma da sustentabilidade coloca setores sociais mais engajados na causa ambiental em disputa ou conflito com segmentos mais comprometidos com a necessidade imperiosa de crescer para reduzir a pobreza. Daly (2007) argumenta que o crescimento passou a ser visto como uma *panaceia* para os grandes males econômicos do mundo moderno; contudo, segundo ele, a ideia de crescimento contínuo parece ignorar o fato de que a economia constitui um subsistema dependente da biosfera. Redclift (1984)

também chama atenção para os riscos ambientais do uso de recursos decorrente do apego das sociedades à ideologia do crescimento econômico ilimitado.

Essas perspectivas antagônicas colocaram a necessidade de se buscar formas de equilíbrio entre esses dois extremos, ou seja, de se integrar a política ambiental a uma agenda pública cujo foco permanece no crescimento econômico⁴⁹. Para Hysing (2010), o *desenvolvimento sustentável* deve estabelecer um equilíbrio entre proteção ambiental, prosperidade econômica e justiça social, de forma que esses valores possam existir indefinidamente.

Com efeito, o cenário atual de formulação de políticas públicas de cunho ambiental – inserido no contexto dos preceitos de desenvolvimento sustentável – difere radicalmente daquele que prevaleceu, grosso modo, entre os anos 60 e começo dos anos 90, quando a questão ecológica emergiu na agenda governamental como um grande desafio. Redclift (1984) avalia que o ambientalismo dos anos 60 e começo dos anos 70 era predominantemente um *produto da prosperidade*, refletindo a discussão acerca da qualidade de vida, tendo sido superada a questão – ao menos nos países desenvolvidos – de produção de bens de consumo mais indispensáveis. Assim, o cenário de elaboração das políticas ambientais foi substancialmente modificado ao longo dos anos 80, na esteira das transformações econômicas e sociais do período.

Primeiramente, se nos anos 60 e 70 a questão ambiental buscava um espaço nas agendas de governo, a importância de equilíbrio entre conservação da natureza e desenvolvimento tornou-se um lugar comum nos anos 90⁵⁰. Entretanto, o que se entende por esse equilíbrio varia bastante entre os países, e igualmente no tempo (Olsson, 2009; Hysing, 2010). Na prática, a emergência do conceito de desenvolvimento sustentável como discurso de referência da questão ambiental não significou um entendimento universalizado da forma de se abordar as relações entre o homem e a natureza.

Em segundo lugar, enquanto meta de política pública, o desenvolvimento sustentável representa uma proposta mais ambiciosa, incerta em seus resultados e intensiva em recursos do que o enfrentamento da questão ambiental de forma “isolada” (Voss et al.,

⁴⁹ Herman Daly, economista ecológico e um dos maiores críticos da ênfase em crescimento que prevalece na economia, reconhece que “um mundo sem crescimento tornou-se politicamente impensável” (2007, p. 10).

⁵⁰ Obviamente isso não impede o surgimento de lideranças políticas que consideram a questão ambiental como menos relevante ou que cheguem mesmo a expressar descaso com a causa. Os governos Trump e Bolsonaro deixam claro que, mesmo diante de tantos desafios na área de meio ambiente, priorizar essa agenda não constitui um consenso absoluto.

2009). Para Langhelle (2000, p. 309), diferentemente da proposta de modernização ecológica, “justiça social é o objetivo primário ... () ... do desenvolvimento sustentável”. A interposição de metas ambientais, econômicas e sociais traz inúmeras variáveis e conflito de valores igualmente legítimos. *Trade-offs* entre objetivos é um dado da realidade nesse quadro (Baker & Eckerberger, 2008).

Em terceiro lugar, a combinação de fatores ambientais, sociais e econômicos mostra-se complexa, e diversos autores argumentam que a elaboração de políticas públicas muito abrangentes – como o desenvolvimento sustentável – não é possível de forma racional (Hayek, 2010; Lindblom, 1959; Wildavsky, 1973)⁵¹. Para Steurer, estratégias de desenvolvimento sustentável se disseminaram, “mas nem a existência ou a presença abundante de características estratégicas... () ... nos permite tirar conclusões sólidas acerca de sua efetividade” (2008, p. 109). Embora obviamente o avanço das ciências seja um fator chave na viabilização do desenvolvimento sustentável, Lundqvist (2004) argumenta que o conhecimento científico é necessário, mas não suficiente para a definição de estratégias. Políticas públicas ambientais dos anos 70-90, por seu turno, sempre foram muito mais restringidas pelas dificuldades de financiamento do que pelo desconhecimento dos impactos nos ecossistemas de diversos materiais, métodos e práticas de produção. Desde o começo dos anos 60, várias obras clássicas já chamavam a atenção para os riscos associados ao padrão de desenvolvimento prevalecente⁵².

Um quarto aspecto é a necessidade de integrar políticas ambientais ao conjunto maior de políticas públicas. A percepção das questões ambientais como uma esfera estanque a ser trabalhada de forma independente cede espaço a uma abordagem holística, em que o foco recai sobre aspectos interativos entre os diversos setores. Essa perspectiva de integração representa de um lado um compartilhamento de responsabilidade entre todos os setores governamentais: o “monopólio” da gestão ambiental sairia de agências e órgãos diretamente envolvidos com o tema⁵³. De outro, essa mudança implica uma reavaliação de políticas existentes e de sua readequação ao novo paradigma de desenvolvimento

⁵¹ Lindblom, por exemplo, argumenta que o insuficiente conhecimento dos “nexos causais” entre fatores econômicos e sociais inviabiliza a elaboração de propostas abrangentes em termos de planejamento de políticas públicas. Daí sua descrença no planejamento.

⁵² Obras como *A Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, de 1962, e *Os limites do Crescimento*, de D. Meadows e outros, de 1972, são pródigos na apresentação de dados e fatos sobre os impactos que estavam sendo causados ao meio ambiente pelo desenvolvimento econômico.

⁵³ Há um risco inerente a esse novo quadro: se o meio ambiente passa a ser responsabilidade de várias instituições, também é verdade que a nenhuma pode ser imputado o fracasso das políticas ambientais. A responsabilidade compartilhada significa uma incompetência diluída.

sustentável (Baker & Eckerberg, 2008). O próprio formato de elaboração de políticas setoriais – energia, transporte, agricultura, entre outros – também passa por um processo de ajuste a essa nova realidade. Conflitos entre os diversos setores e contradições das políticas constituem ao mesmo tempo um desafio e uma oportunidade para aperfeiçoamento da governança pública (Lundqvist, 2004; Nilsson & Persson, 2003).

Por fim, cabe perguntar se a estrutura e os instrumentos de governança (ambiental e de sustentabilidade) estão aptos a lidar com os desafios colocados por um acesso à informação universalizado e dinâmico, isto é, que atinja um público amplo e de forma rápida, gerando expectativas e demandas de atuação para atendimento pelo setor governamental. O paradigma de desenvolvimento sustentável requer novas ferramentas de gestão, com maior envolvimento da sociedade civil na tomada de decisão, em desfavor de mecanismos em que o Estado simplesmente impõe a sua visão de cima para baixo.

A quarta questão: o desenvolvimento sustentável passou a ser visto como uma proposta de transição⁵⁴ para um novo modelo de organização da sociedade. Este modelo, contudo, constitui um juízo de valor e permanece a discussão sobre o seu significado. As formas de se avaliar o alcance de metas de desenvolvimento sustentável continuam polêmicas, já que não há ainda definição sobre os melhores indicadores (Bellen, 2002). Ao contrário de desenvolvimento associado a crescimento econômico, em que o objetivo era simples – aumentar níveis de produção, independentemente das externalidades sociais e ambientais –, desenvolvimento sustentável representa a transformação de uma ideia complexa em realidade, com todos os desafios e riscos que isso representa⁵⁵. Entretanto, não se dispõe de um roteiro de implementação (Kemp, Parto, & Gibson, 2005).

Assim, essas quatro questões precisam ser analisadas para se avaliar a possibilidade do planejamento atuar como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, no caso específico do Brasil. Além de uma perspectiva histórica sobre a evolução do planejamento no país, consideramos necessário avaliar como o planejamento tem ocorrido nos últimos anos, já que a partir da Constituição de 1988, os objetivos, os formatos e a dinâmica de elaboração tem passado por mudanças contínuas. Nesse esforço de compreensão e análise, procuramos avaliar a percepção do planejamento por parte de

⁵⁴ Transição se caracteriza por um horizonte temporal ampliado e enxerga as transformações como um processo.

⁵⁵ De certa forma, a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável encontra paralelo na construção de uma sociedade socialista, no sentido de que a transformação dos ideais em políticas concretas constituiu bem mais que um exercício intelectual, com numerosos avanços e retrocessos.

agentes públicos e políticos diretamente envolvidos no processo de elaboração do planejamento no Brasil nos últimos anos. Avalia-se, em especial, a viabilidade de o planejamento contribuir para ou mesmo de conduzir o processo de transição para a sustentabilidade. Entender limites, fraquezas ou potencialidades e trunfos do planejamento como visto pelos agentes parece fundamental para entender as perspectivas de sucesso do processo de transição se estes forem conduzidos no âmbito do setor público.

2.5 – O planejamento como instrumento de gestão e as mudanças nos padrões de atuação do Estado – a importância das capacidades estatais

A questão da natureza e da utilidade do planejamento estatal como instrumento de alcance de objetivos econômicos e sociais esteve na linha de frente do debate econômico durante todo o século XX. Além de diversas abordagens que buscam um meio termo entre a ação de planejar realizada pelo Estado e a primazia do mercado nas decisões econômicas, duas visões opostas se consolidaram: de um lado, autores que veem pouca ou nenhuma utilidade na prática de planejamento, ou que mesmo a censuram pelos possíveis efeitos negativos que podem causar; de outro, pensadores que o consideram relevante para o alcance de metas e objetivos, e o julgam indispensável para a transformação social.

A visão crítica tem em Friedrich Hayek um dos seus maiores representantes. Para ele, o planejamento não apenas é ineficiente do ponto de vista econômico, mas perigoso em uma perspectiva política, já que coloca uma ameaça à própria democracia. As *forças da competição* de um sistema liberal constituíam a melhor forma de coordenação da atividade produtiva, substituindo de forma vantajosa qualquer plano elaborado por uma agência governamental.

No outro extremo, pensadores como Karl Mannheim procuram valorizar a ferramenta enquanto forma de organização da ação governamental. Essas duas perspectivas incorporam visões opostas em relação ao papel do Estado na organização da sociedade. Contudo, o que acaba predominando, na prática da maioria dos países, são propostas mistas⁵⁶, que tentam extrair do Estado e do mercado suas possíveis contribuições.

Hayek acredita que o planejamento estatal constitui um ato de coerção voltado à reorganização da vida social. Qualquer tentativa de planejar atentaria contra a liberdade

⁵⁶ Essa possibilidade de um meio termo entre as duas propostas era categoricamente rejeitada por Hayek, para quem tanto a competição como a direção central (planejamento) se tornam ferramentas pobres e ineficientes se são incompletas, e uma mistura das duas significa que nenhuma irá funcionar.

humana. Deste ponto de vista, as decisões advindas do planejamento estatal não espelham os valores coletivos, mas refletem as posições das pessoas diretamente envolvidas na sua elaboração. A suposta racionalidade do processo de planejamento é repudiada categoricamente por Hayek, para quem não é possível determinar a trajetória de evolução de uma sociedade, tampouco imaginar de antemão objetivos e metas a alcançar. A racionalidade não pode ser construída, mas emerge espontaneamente da interação prolongada e repetida entre os indivíduos⁵⁷. Exemplos icônicos dessa evolução natural são a linguagem e o mercado.

Contrariamente à Hayek, para Mannheim – um crítico do liberalismo e do *laissez-faire* – o planejamento é fundamental para superar a desorganização econômica e reverter a degradação das instituições causada pelo capitalismo industrial. Não apenas o dissocia de qualquer restrição à liberdade, mas também o vincula a progresso, controle das ações do governo pela sociedade, maior eficiência econômica, igualdade e democracia. O planejamento, na concepção mannheimiana, é um instrumento não apenas voltado a aspectos econômicos, mas compreende a vida social de forma mais ampla.

Essas duas perspectivas antagônicas da utilidade, conveniência e eficácia do planejamento surgiram em um contexto em que a atuação e o envolvimento do Estado na vida econômica visavam sobretudo ao crescimento econômico, ainda que o planejamento para Mannheim compreendesse outros elementos. Entretanto, essas duas visões possuem atualidade se considerarmos o contexto de planejamento para o desenvolvimento sustentável que, por definição, não tem mais como (único) objetivo o crescimento econômico, mas antes (ou também) a qualidade de vida e a qualidade ambiental.

Com efeito, planejamento para a sustentabilidade reproduz essa divisão em relação ao papel que cabe ao Estado na condução do processo de mudança do paradigma econômico. Desde sua incorporação à agenda governamental da maioria dos países, em decorrência de acordos internacionais, da crescente percepção de sua importância por segmentos sociais e do encorajamento de instituições multilaterais, a proposta de desenvolvimento sustentável tem sido colocada como uma responsabilidade a ser assumida, ao menos parcialmente, pelo Estado⁵⁸.

⁵⁷ “A razão humana não pode predizer nem deliberadamente moldar o futuro” (Hayek, 2010, p. 41).

⁵⁸ Ao aderir às diversas convenções internacionais voltadas à agenda de desenvolvimento sustentável, o Estado assume a responsabilidade indelegável de ser o tutor de sua implementação na sua jurisdição.

Ainda que recente, a proposta de planejamento direcionado à sustentabilidade legitimou-se a partir da preocupação com a possibilidade de reproduzir, nos países emergentes, padrões de produção e consumo vigentes nos países industrializados⁵⁹, da lentidão dos processos de desenvolvimento na maioria dos países menos desenvolvidos e da incapacidade de atendimento às necessidades básicas de bilhões de pessoas. A contradição se tornou evidente: de um lado, os limites do planeta começavam a ser expostos e a degradação ambiental era crescentemente visível; de outro, a exclusão de uma porção significativa da humanidade dos possíveis benefícios do crescimento.

A despeito de legitimada enquanto proposta, a ideia de Desenvolvimento Sustentável encontra dificuldade em ser traduzida em ações práticas no momento de implementação (PAGE, 2016). Os desafios de se incorporar os preceitos de sustentabilidade ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas se encontram em vários domínios, seja econômico, político e social. Percebe-se um claro distanciamento entre o discurso e a prática, entre os compromissos assumidos em relação a desenvolvimento sustentável e a sua efetiva implementação enquanto política pública.

Uma explicação possível para o fosso entre discurso e prática em termos de implementação de princípios de sustentabilidade pode ser encontrada nas deficiências das próprias instituições públicas. De fato, contrariamente ao esforço estatal em prol do crescimento econômico, em que grosso modo a variável importante é o aumento do investimento, o objetivo de desenvolvimento sustentável apresenta um nível de complexidade totalmente distinto, já que pressupõe um equilíbrio entre as esferas econômica, social e ambiental. Alcançar esse equilíbrio tem se mostrado um desafio para qualquer sociedade.

Em uma perspectiva histórica, o Estado tem atuado na solução dos empecilhos ao desenvolvimento, independentemente da forma em que estes se manifestam. Incentivo de todo tipo à industrialização constituiu para inúmeras sociedades a expressão maior desse esforço de criação de riqueza e bem-estar. A época de ouro dessa presença estatal na economia ocorreu entre o pós-Segunda Guerra Mundial e os Choques do Petróleo, em 1973 e 1979.

⁵⁹ Mas, segundo muitas estimativas, inviáveis do ponto de vista ecológico e de disponibilidade de recursos naturais para o conjunto da população mundial.

As consequências econômicas e sociais da turbulência dos anos 70 levaram a um sério questionamento do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, criando-se, a partir dos Estados Unidos e do Reino Unido, uma onda conservadora e neoliberal que propunha um *Estado mínimo*. A crise financeira de 1997-1998 e o grave quadro social do final da década provocou, contudo, um novo olhar sobre essa questão. Desde aquele momento, percebe-se a falta de hegemonia teórica ou prática de qualquer das duas posições sobre qual deva ser o papel estatal.

A discussão atual parece ter deixado um pouco de lado essa dicotomia entre *Estado mínimo* e *livre ação das forças do mercado*, incorporando temas adjacentes, mas igualmente cruciais. Chang (2004) demonstrou a existência de um padrão de atuação do Estado em prol da industrialização, a despeito de regimes políticos distintos. Rodrik (2007) assinala que as trajetórias de desenvolvimento são diversas, e que a efetividade de cada processo de desenvolvimento decorre de múltiplos aspectos, como instituições e contextos histórico-políticos, dentre outros. Acemoglu & Robinson (2012), por sua vez, argumentam que instituições adequadas são indispensáveis para a superação da pobreza.

Embora variem em diversos pontos, as diversas teorias acerca de desenvolvimento parecem convergir em pelo menos um aspecto: a necessidade de o Estado ser capaz de identificar problemas e de formular e implementar políticas que sanem as deficiências percebidas. Essa habilidade está relacionada à existência de *capacidades estatais*⁶⁰.

Essas capacidades estatais referem-se à *capacidade de ação* do Estado⁶¹. Este aspecto é particularmente importante para uma avaliação da possibilidade de resposta aos desafios advindos da transição para paradigmas de sustentabilidade. Se o processo de mudança

⁶⁰ O conceito vem ganhando importância nas análises sobre o papel do Estado (Matthews, 2012; Hau, 2012). Não é viável discutir aqui suas muitas definições. Para efeito de nossa argumentação, as consideramos como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los” (Souza, 2012, p. 8).

⁶¹ Cingolani (2013) considera que as capacidades estatais abrangem sete dimensões: coercitiva/militar; fiscal; administrativa/implementação; transformativa ou industrializante; relacional/cobertura do território; legal e política. A primeira refere-se à função essencial de manter a ordem pública e a defesa do território. A segunda está associada a necessidade de captar recursos da sociedade, via impostos, para financiar programas e prover bens e serviços. A administrativa diz respeito ao potencial de implementação de políticas públicas. A transformativa responde pela capacidade de o Estado intervir em um sistema produtivo e moldar a economia. A dimensão relacional atende à necessidade de a burocracia interagir com diferentes segmentos sociais e mediar conflitos e interesses divergentes. Já a dimensão legal remete ao estabelecimento das condições de convívio entre os atores sociais e destes com o próprio Estado. Por fim, a política se vincula à aptidão dos dirigentes em angariar apoio para ou de simplesmente impor seus projetos políticos.

não puder ser adequadamente conduzido pelo setor público, pode-se argumentar que a sustentabilidade seja, de fato, um objetivo dificilmente alcançado.

Cabe destacar, contudo, que as capacidades estatais não constituem um conjunto de atributos fixos e permanentes no tempo. Variam, ademais, no espaço e por área de atuação (Gomide, 2016). Com efeito, um Estado pode ser eficaz na dimensão coercitiva, se possuir um aparato adequado de manutenção da ordem e de “proteção” aos seus cidadãos. Isso não significa que seus dirigentes momentâneos possuam habilidade ou apoio político para implementarem agendas políticas que considerem prioritárias. Assim, não necessariamente se dispõe de homogeneidade entre as dimensões mencionadas.

As *capacidades estatais* no caso brasileiro não fogem a essa regra de falta de uniformidade entre as diversas áreas de atuação do setor público. Gomide (2016, p. 43) considera que as capacidades variam *significativamente* entre os setores. Haveria, ainda segundo esse autor, um melhor desempenho na área de desenvolvimento social (trabalho e proteção social) do que nas ações e programas de desenvolvimento da produção (indústria e inovação tecnológica)⁶², caracterizado pela falta de coordenação e articulação das diversas políticas econômicas.

Essa coordenação e articulação precária também se mostra evidente entre as distintas áreas de atuação governamental. Fonseca (2016) argumenta que há não apenas uma falta de coordenação entre agências, mas sim uma *polarização* entre algumas delas, como, por exemplo, entre as que atuam no setor elétrico e as de gestão do meio ambiente, com predomínio dos argumentos em prol da geração de energia diante da preocupação com a ecologia. Uma deficiência de capacidades estatais afeta, por sua vez, a aptidão do governo em transversalizar princípios de desenvolvimento sustentável entre o conjunto das agências setoriais.

Entretanto, capacidades estatais constituem uma condição necessária, mas não suficiente para a efetividade das ações dos governos. Os cenários econômico, social e político, além do contexto internacional, limitam a margem de manobra dos governos, especialmente daqueles marcados por trajetórias históricas adversas.

⁶² Esse argumento contraria o senso comum. Os índices econômicos brasileiros são mais sólidos do que os indicadores sociais. Assim, parece difícil sustentar que o país possui mais capacidade estatal na implementação de políticas sociais do que econômicas. Entretanto, é preciso considerar que capacidade estatais englobam várias dimensões e, em se tratando de, por exemplo, legislação trabalhista e previdenciária, o país apresenta um aparato relativamente sofisticado.

Enquanto ferramenta de gestão, o planejamento pode ser largamente condicionado pelas capacidades estatais. Com efeito, um breve exame das dimensões (coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política)⁶³ envolvidas na capacidade estatal deixa entrever que o planejamento também reflete a *capacidade da ação* do Estado na busca de objetivos específicos. Obviamente, a efetividade e a eficácia do planejamento expressam o nível de sofisticação desse rol de dimensões em um país, mas também revelam o nível de coordenação e de articulação que possuem no âmbito de cada sociedade.

2.6 – Conclusões

O referencial teórico desse trabalho tem constituído o objeto de um volume considerável de pesquisa. Embora trabalhar em temas bem explorados tenha a vantagem de uma bibliografia abundante, há a possibilidade de ser repetitivo e enfadonho. O grande desafio, portanto, nesses casos, é apresentar a questão por uma perspectiva, se não completamente nova, ao menos pouco explorada.

Assim, tentamos analisar a possibilidade e os obstáculos de uma transição para padrões sustentáveis de produção e consumo a partir do planejamento estratégico federal brasileiro em um período determinado. O *planejamento* se sobressaiu em comparação a outros possíveis instrumentos de análise dessa transição, como a evolução da legislação ou sua implementação por mecanismos de mercado.

A escolha foi determinada, entre outros fatores, pelo potencial impacto do planejamento *vis-à-vis* os demais instrumentos. A legislação, apesar de importante, e de contribuir efetivamente para uma transição, peca por um aspecto primordial: a incapacidade de mobilizar de forma autônoma os meios financeiros limita o seu potencial e lhe impõe um papel necessariamente coadjuvante⁶⁴. Com efeito, embora tenha havido nos últimos vinte e cinco anos um notável avanço da legislação brasileira em temas como conservação ambiental e proteção de biodiversidade, a simples existência de normas não garante a sua implementação, mormente em um país complexo e extenso como o Brasil. A existência de uma legislação social abrangente tampouco constitui garantia de que a “agenda social”

⁶³ Uma curta explicação acerca do significado de cada dimensão foi dada duas/três notas de rodapé acima.

⁶⁴ Coadjuvante, porém indispensável. Embora insuficiente como instrumento de transição para paradigmas de sustentabilidade, a legislação é imprescindível como meio de garantia do papel do planejamento. Janicke & Jörgens (1999) destacam que uma legislação que respalde a elaboração e implementação dos planos constitui um fator de (in)sucesso do planejamento, já que veem a institucionalização da ferramenta como fator crítico do seu êxito, afastando a possibilidade de novos governantes simplesmente *descartarem* a proposta de ação elaborada por seus antecessores no cargo.

de sustentabilidade possa avançar de forma significativa, já que não necessariamente a disponibilidade da norma se traduz em sua aplicação.

Deixar ao funcionamento do mercado a tarefa de mudança radical para paradigmas de sustentabilidade parece pouco realista em termos de eficácia, sobretudo em países com economia pouco concorrencial. Uma transição para a sustentabilidade requer o envolvimento de atores estatais e não-estatais, já que os sistemas sociotécnicos⁶⁵ se caracterizam por sua inércia e captura por atores (Markard, Raven, & Truffer, 2012). Portanto, apesar de suas deficiências e limitações, o Estado possui uma responsabilidade especial nesse processo.

Entretanto, essa questão permanece controversa. Resultados satisfatórios em termos de adesão a novos paradigmas de desenvolvimento e sustentabilidade somente são obtidos, para alguns autores, a partir da construção de parcerias formais e informais entre Estado, mercado e sociedade civil (Scoones, 2016). A dinâmica de formação dessas parcerias seria específica de cada sociedade, a partir de condicionantes históricas e políticas. Não há, nesse sentido, trajetória única, já que não se pode prever o desfecho do embate entre as diversas forças que interagem na arena política⁶⁶.

Na esfera do setor público, contudo, essa transição para paradigmas de sustentabilidade ainda se defronta com muitos desafios. Nesse contexto, o planejamento estratégico governamental voltou a ganhar importância enquanto ferramenta de gestão indispensável nesta empreitada. Diversos países, isoladamente ou em conjunto (como a União Europeia), têm trabalhado com planejamento estratégico voltado a um futuro sustentável.

Mas a possibilidade de uma transição para paradigmas de sustentabilidade ocorrer na forma de um processo gerenciado, disciplinado e com fins previamente determinados soa irrealista para autores como Stirling (2014), para quem essa transformação envolve muitas variáveis fora de controle, como inovação, reconfiguração de forças políticas, novos saberes e objetivos conflitivos. Nessa linha de argumento, de matriz hayekiana, o planejamento se mostra inviável e indesejável, e o envolvimento do Estado em uma transição para a sustentabilidade se daria a reboque da atuação do mercado ou da sociedade civil, ainda que lhe coubesse um papel (mínimo) de regulador ou coordenador.

⁶⁵ Setores como o fornecimento de água, energia ou de transporte são ditos sistemas sócio-técnicos por consistirem em redes de atores (indivíduos, firmas etc.), instituições (regulatórias, técnicas, normativas), materiais e conhecimento que interagem para prover a sociedade de produtos e serviços (Geels, 2004).

⁶⁶ A necessidade de avaliação de conflitos e relações de poder nos processos de transição também é destacada por Smith e Raven (2012).

Jänicke e Jörgens (1999), por seu turno, argumentam que o planejamento estratégico ambiental seria uma forma adequada de lidar com as incertezas – técnicas, institucionais, políticas e econômicas – que caracterizam a elaboração e a implementação de políticas de meio ambiente/desenvolvimento sustentável.

Assim, embora muitos planos de transição para padrões de sustentabilidade já estejam em curso, falta reflexão sobre aspectos teóricos e práticos de sua implementação. A expressão *sustentabilidade* não foi formulada com o propósito de se constituir em uma “máxima operacional” ou um “construto lógico”, mas como instrumento político para se buscar uma união de forças em torno de um meta-objetivo político, com um núcleo normativo básico (Meadowcroft, 2000, pág. 373).

Uma transição com o escopo de sustentabilidade, conduzida pelo setor público via planificação, guarda semelhanças com as propostas de crescimento econômico e de criação de infraestrutura adequada, que historicamente constituíram o foco do planejamento governamental. Mas também se percebem diferenças entre planos “tradicionais” e um planejamento para a sustentabilidade.

Contrariamente aos planos “tradicionais” de crescimento econômico, em regra consensuais no âmbito das sociedades, pelo menos em relação ao propósito de aumento da riqueza, as propostas de desenvolvimento sustentável buscam uma reorientação da produção e do consumo, que impacta distintamente grupos econômicos e segmentos sociais. Assim, o planejamento nessa “nova era” embute, em um grau maior, disputas e conflitos.

Adicionalmente, enquanto escopo, conciliar a dimensão econômica (crescimento da riqueza/aumento do Produto Interno Bruto) com a dimensão social e a ambiental, princípio básico da sustentabilidade, configura um objetivo contraditório e, na visão de muitos autores, menos factível que o “mero” alcance de taxas de crescimento econômico elevadas.

De um lado, essas características tornam complexa a execução do que foi planejado, em virtude, i) do surgimento de resistência velada ou aberta à sua implementação; e ii) das dificuldades – administrativas, técnicas e operacionais – inerentes à sua realização; de outro, tornam desafiador um exame dos resultados (líquidos), em termos de eficácia e de eficiência do planejamento.

Entender o planejamento, com esse novo e complexo escopo, envolve um exame das suas interfaces/interações com i) o Estado e capacidades estatais e ii) com políticas públicas e sua implementação. Esse propósito constitui uma tarefa plena de desafios, se lembrarmos que o poder dos Estados tem sido contestado, tanto ideologicamente com o neoliberalismo, como pelo surgimento de tecnologias que redefinem as relações entre governantes e governados. Ao considerá-los legítimos enquanto objetivos para a ação do Estado, paradigmas de sustentabilidade irão requerer, no limite, uma reconfiguração das capacidades estatais⁶⁷.

Nesse contexto, o presente trabalho avalia em termos teóricos as dificuldades de inserção da agenda de sustentabilidade no planejamento governamental federal brasileiro em um quadro de redefinição do papel estatal e das implicações desse processo na implementação de políticas públicas. Entende-se que o papel do Estado é não apenas crucial, mas indelegável, e que o planejamento governamental estratégico representa a forma como cada Estado enxerga esse desafio, como pretende enfrentá-lo e quais os limites perceptíveis de sua ação.

A partir dessa avaliação, pode-se ter uma ideia embasada das possibilidades e dos limites de implementação de uma agenda adequada a uma transição para paradigmas de sustentabilidade, capaz de conciliar crescimento econômico, desenvolvimento humano e proteção ambiental, e que permita ao país se desenvolver de forma mais equilibrada e a atender compromissos assumidos em fóruns internacionais.

⁶⁷ Essa reconfiguração de capacidades estatais pode ser interpretada também como uma reafirmação de sua autoridade frente ao esvaziamento relativo de poder do Estado.

Capítulo III

Aspectos Metodológicos

Um estudo que visa entender a dinâmica da incorporação de princípios de sustentabilidade no planejamento estratégico brasileiro pressupõe a análise das etapas do ciclo de elaboração dos planos, tal como praticado na administração pública no país. Requer igualmente o exame de documentos administrativos disponíveis sobre essa atividade.

Entretanto, o exame da legislação, de manuais de elaboração e de eventuais relatórios de gestão e de execução não produz, necessariamente, o entendimento do mundo real, tanto da elaboração como da execução do planejado. Afinal, estes coincidem, habitualmente, com a visão “oficial” do processo, pelo que, para melhor entender o ciclo de planejamento e avaliar sua real capacidade de incorporar princípios e metas de sustentabilidade, além do oficialmente apresentado pelo governo, é indispensável que se contextualize a prática e que se compreenda os fatores políticos, sociais e econômicos subjacentes ao processo de elaboração e implementação de planos.

Ainda que pudéssemos recorrer a diversas metodologias para empreender uma pesquisa dessa natureza, optamos por uma abordagem basicamente qualitativa, com natureza de estudo de caso. Esta metodologia envolve um exame profundo e detalhado de um objeto de estudo, assim como de seu contexto. Em razão dos incontornáveis limites de tempo, energia e recursos financeiros, mas também da capacidade de explorar de forma mais profunda processos e dinâmicas de mudança, a análise sistemática de um pequeno número pode ser mais promissora que a análise estatística de muitos casos.

Nessa tese, a natureza de caso de estudo é definida inicialmente pelo exame da incorporação dos princípios de sustentabilidade no planejamento estratégico de um país específico. O Brasil possui uma longa tradição de planejamento econômico, iniciado nos anos 30. O conhecimento adquirido, em princípio, deveria lhe garantir uma vantagem comparativa em relação a países que dispõem de menos expertise nessa ferramenta de gestão. A experiência acumulada, contudo, apenas de forma parcial se transformou em expertise e, em consequência, não se revelou suficientemente útil para o desafio de transformar as estruturas econômicas e sociais para um padrão de sustentabilidade.

A integração de princípios de sustentabilidade às políticas públicas tem constituído uma preocupação global, sem grande distinção entre os ditos “países desenvolvidos” e os

chamados “países emergentes”. Entretanto, ainda que o tema seja de interesse geral, países menos desenvolvidos carecem de pesquisas nesta área. O Brasil, por sua importância enquanto país emergente, pela condição de *player* global em termos de questões ambientais e de sustentabilidade e, finalmente, por seu peso crescente em fóruns internacionais, possui inegável atrativo para um estudo desse escopo.

Adicionalmente, o estudo foca na análise de um tipo específico de plano – os planos plurianuais (PPA) –, ou seja, não se debruça sobre todo o planejamento público existente no país, mas sim sobre aquele realizado de quatro em quatro anos pelo governo central, e que não atua sobre outros entes federativos. O caráter de estudo de caso se reforça, portanto, em razão de ser um tipo específico de planejamento, com traços recorrentes de duração, rito administrativo e objetivo. Esse planejamento envolve todo os setores de atuação do governo federal, e sua elaboração atende a um preceito constitucional. Assim, não se trata de uma opção de gestão de cada administração, mas de um imperativo legal. Algumas áreas setoriais da administração – energia, saúde, agricultura, por exemplo –, também costumam elaborar planos estratégicos, mas de abrangência restrita a esses temas específicos, e sem atender a nenhuma imposição legal.

Um terceiro aspecto é que os PPA possuem uma uniformidade básica que os diferencia do planejamento do desenvolvimento ocorrido no Brasil antes da redemocratização. Os Planos Plurianuais definem os grandes eixos de atuação do Estado brasileiro e estão atrelados à execução orçamentária do governo federal. Instituído pela Constituição Federal, em 1988, este tipo de planejamento vem sendo aperfeiçoado desde a sua primeira edição, ocorrida em 1991. À semelhança do planejamento anterior, um dos seus desafios tem sido a organicidade de metas e objetivos.

Ainda que possa ser argumentado que a pesquisa é constituída por vários casos, já que se analisam diversos PPA, e não apenas um, aborda-se aqui, na verdade, o PPA como uma proposta específica de planejamento, e daí decorre a opção de tratá-lo como caso único, apesar de o nosso estudo abranger diversas edições. Afinal, o exame isolado de apenas uma edição de PPA não serviria ao propósito da pesquisa – a incorporação da sustentabilidade ao planejamento – já que este tem constituído um processo evolutivo. Com efeito, o esforço de elaboração e aplicação de um PPA é exigente, implicando todos os ministérios, sob a coordenação e liderança do Ministério da Economia⁶⁸. A atividade

⁶⁸ Historicamente esse papel coube ao ministério do Planejamento, mas este foi fundido com outros ministérios (Fazenda e Trabalho), e é atualmente designado por Ministério da Economia.

de elaboração de um PPA envolve centenas de dirigentes e técnicos da administração pública federal e a sua execução demanda milhares de servidores graduados. O contexto de elaboração do PPA é, portanto, exigente, dinâmico e variado, dependendo das condições históricas (sociais, econômicas e políticas) que predominam em um determinado momento e lugar, e aos quais estão associados discursos e ideologias. Esse cenário de constante transformação tem se refletido nos diversos formatos, escopos e metodologias dos sete PPA elaborados até esse ano⁶⁹.

Isso mesmo se pode constatar em um rápido resumo do período histórico em que os PPA tiveram lugar. Ao longo desses trinta anos, o país passou por conjunturas político-econômicas bem distintas. O pós-1988 foi marcado por um retorno à normalidade democrática e pela criação progressiva de uma moeda estável. O país foi governado por uma coalizão liberal de centro-direita durante quase dez anos. A relativa estabilidade econômica foi abalada em 1998 com os reflexos da crise financeira asiática. Em 2003, um governo de esquerda assumiu o poder, com um novo discurso sobre o papel do Estado na economia. A década de 2001 - 2010 como um todo foi favorável ao crescimento econômico e à redução de desigualdades. A partir de 2011, contudo, o país voltou a se defrontar com baixo crescimento e problemas políticos. Em 2019, um governo de direita assumiu o poder. Essas diferentes ideologias não permitiram que o PPA mantivesse um padrão único e um desenho uniforme do processo de planejamento, e em parte explica a inconsistência de muitas metas ao longo desse período. O seu formato básico, entretanto, permaneceu ao longo do tempo.

Um conhecimento da dinâmica de elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) e de fatores que determinam seu alcance e suas limitações possui inquestionável interesse enquanto objeto de estudo nas áreas de Ciência Política, Economia e Estudos de Desenvolvimento. A partir dos dados e informações coletados, pretende-se contribuir para uma formulação teórica das dificuldades de implementação dos princípios de desenvolvimento sustentável, sobretudo em países no mesmo estágio de desenvolvimento e com características sociais, econômicas e políticas semelhantes.

3.1 - Critérios de escolha do tema

A racionalidade da escolha desse tema decorre de três aspectos principais. Primeiramente, por se considerar que o Brasil tem assumido uma importância crescente no cenário

⁶⁹ Segundo semestre de 2019.

internacional, e que avançar na agenda de desenvolvimento sustentável constitui um enorme desafio para o país. Enquanto membro de destaque da comunidade internacional, o Brasil desempenha um papel de liderança entre países emergentes e a sua performance nesse campo influencia o comportamento de seus pares. Em segundo lugar, consideramos que o objetivo de desenvolvimento sustentável não se viabiliza sem o concurso de políticas públicas, as quais podem ser mais eficazes quando elaboradas em um quadro de planejamento multissetorial, algo que o PPA proporciona. Entender a dinâmica do PPA se mostra indispensável para otimizar o planejamento enquanto ferramenta de gestão com esse propósito. Em terceiro lugar, o tema se situa no campo de meus interesses profissionais e acadêmicos. A pesquisa atende à ambição de encontrar respostas a questionamentos comuns no cotidiano do planejamento e na condição de profissional envolvido na elaboração e implementação de políticas públicas no Brasil.

3.2 – Materiais e Métodos

As informações e dados utilizados na tese provêm de três fontes principais: i) pesquisa bibliográfica; ii) documentos oficiais; iii) entrevistas com pessoas envolvidas na elaboração e execução dos planos, ou na implementação de políticas públicas, sobretudo aquelas com forte viés ambiental.

3.2.1 – Pesquisa bibliográfica

Pontos de vista e eventuais conclusões de pesquisas anteriores constituem o ponto de partida de qualquer trabalho de investigação. A pesquisa bibliográfica, de um lado, fornece os primeiros elementos de qualquer trabalho científico; de outro, nos leva a incluir “até o último minuto” novos autores, já que a percepção predominante é a de sempre haver uma publicação cuja leitura é indispensável. Nessa tese procurou-se, naturalmente, abranger o maior espectro possível de opiniões e pontos de vista sobre as temáticas abordadas. Não obstante, em razão do volume de informações e publicações hoje disponível, não se pode ter a pretensão de esgotar, em nenhum sentido, as numerosas perspectivas sobre os temas abordados. cremos, apesar disso, que as leituras feitas abrangem um lastro de investigação suficientemente lato para garantir uma compreensão informada e historicamente contextualizada da situação atual. Compreensão que, por seu turno, sustenta a abordagem aqui desenvolvida: intercepção entre imperativos da sustentabilidade (tal como tem vindo a ser defendido desde o Relatório Brundtland) e

princípios de planejamento incluídos dos PPA aplicados no Brasil desde a redemocratização do país.

3.2.2 – Documentos Oficiais

Para os propósitos que aqui se estabeleceram (i.e., entender como os PPA podem contribuir para promover a sustentabilidade), documentos oficiais acerca da temática são fundamentais. Ainda que haja diferença de conteúdo e formato entre as diversas edições do PPA, graças à crescente transparência das ações do governo, as publicações tendem a refletir, também crescentemente e com razoável fidedignidade, os resultados obtidos (ou não) pela administração.

Com a internet, esse material se tornou de fácil acesso, já que praticamente toda a informação produzida pelo governo é disponibilizada em rede. Ademais, instituições oficiais de estatísticas e órgãos de controle da administração funcionam de forma independente e republicana, inviabilizando, ou, pelo menos, tornando mais difícil, a manipulação de dados e informações. Um corpo técnico de servidores profissionais, em geral alheios a interesses partidários, também terá contribuído para a isenção dos documentos oficiais. Ainda assim, para garantir os maiores níveis de confiança da informação obtida em nossa pesquisa, confrontaram-se sempre dados, estatísticas e relatórios com outros meios e instrumentos, nomeadamente com publicações não oficiais e com entrevistas a servidores públicos que atuavam nas diversas áreas em análise.

Nessa investigação, os PPA foram vistos como documentos que detêm informações e dados, passíveis de uma análise capaz de prover subsídios e lastrear conclusões da pesquisa. Ao serem tratados de forma sistemática, em que se buscou averiguar a evolução da preocupação com o desenvolvimento sustentável, expresso nas metas, objetivos e diretrizes do planejamento, obteve-se uma perspectiva acerca das variáveis que influenciam a adoção (ou não) de uma política integrada de sustentabilidade, quais tem sido os obstáculos a sua implementação, e porque, em geral, tem havido contradições na transição para um novo paradigma de produção e consumo.

3.2.3 – Análise documental e de conteúdo

A **análise documental** foi pautada por critérios objetivos. Em relação aos planos, priorizou-se o exame de fontes primárias, isto é, em geral os próprios planos, sempre que

o acesso a esses tenha sido possível, o que ocorreu na maioria dos casos do período anterior aos PPA, e em todos os Planos Plurianuais. Relatórios de execução e de avaliação também foram consultados, mas em menor frequência, seja pela dificuldade de encontrá-los, seja pelo simples fato de não terem sido elaborados.

A análise dos documentos oriundos de fontes primárias foi feita por etapas. Inicialmente, uma leitura rápida permitia uma visão geral do seu conteúdo. Essa etapa já possibilitava uma eliminação de partes do texto que não agregariam qualquer informação relacionada ao objetivo da pesquisa. Em seguida, eram identificados os aspectos gerais e princípios norteadores da elaboração de cada PPA. Após essa etapa, uma atenção especial era dada, como já observado no terceiro capítulo, às metas e objetivos de setores-chave em uma proposta de transição para a sustentabilidade, como energia, transporte, meio ambiente e agricultura, considerados como incontornáveis para uma mudança de paradigma econômico. Por último, uma avaliação dos demais aspectos relacionados às três esferas da sustentabilidade – econômica, social e ecológica – era realizada.

A opção pelos Planos Plurianuais como principal *corpus* da **análise documental** acerca da incorporação de princípios de sustentabilidade ao planejamento estratégico é plenamente justificada. De um lado, o final dos anos 80 e o começo dos anos 90 marcam a emergência do tema *desenvolvimento sustentável* como questão incontornável da agenda governamental em todo o mundo, fato cristalizado pela Conferência da Rio – 92. Por outro lado, a implementação desse modelo de planejamento ocorreu após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, que marcou a volta do país à normalidade democrática. Houve, portanto, uma confluência entre esses dois eventos.

Nesse quadro, o PPA passou a ser o principal documento que expressa as políticas estratégicas de desenvolvimento do país. Dessa forma, ainda que haja planos setoriais, como de energia e educação, a análise do planejamento expresso no PPA é fundamental para uma compreensão da permeabilidade da administração a esse novo paradigma. A existência desse planejamento global introduzido trazido pelo PPA não significou, todavia, a extinção de planos setoriais, permanecendo em geral, um *diálogo* ou uma certa correspondência entre metas e objetivos das duas modalidades.

A escolha dos PPA como *corpus* da análise também obedeceu a dois imperativos da análise documental: homogeneidade e pertinência. Assim, embora sempre haja uma variação em seus formatos e metodologias, os PPA mantiveram uma homogeneidade que

permitiu/facilitou o exame da evolução da presença de princípios de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável no planejamento. Esse mesmo exame se mostraria bem mais difícil no período anterior ao PPA, quando havia pouca uniformidade entre os planos. Por outro lado, nenhum outro documento se mostrou mais apto a uma análise dessa evolução. Os planos setoriais, apesar de seu valor como indicadores de políticas específicas, apresentam muita irregularidade, seja na frequência de sua elaboração, seja nos formatos e metodologias, dificultando um estudo que avalia o nível de aceitação dessas premissas ao longo do tempo.

Priorizar nos planos um exame mais minucioso de objetivos e metas de alguns setores, como energia e agricultura, em geral associados ao domínio econômico, e, de certa forma, utilizá-los como “termômetro” da incorporação de princípios de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável ao planejamento, tende a ser visto como uma opção incorreta, já que a própria ideia de sustentabilidade está relacionada à harmonia entre as esferas econômica, social e ambiental. Contudo, essa opção não significa desconhecimento da importância de avanços simultâneos nos três aspectos. Na nossa leitura, esta escolha se justifica, metodologicamente, pela impossibilidade de um mesmo nível de análise das três esferas, para o conjunto dos planos. Ademais, é na esfera econômica que se pode identificar maior dificuldade de ou mais forte resistência à integração de princípios de sustentabilidade ao conjunto das políticas. Cabe, ainda, assinalar que, em regra, políticas sociais e ambientais dificilmente se contradizem ou entram em conflito com uma agenda pró-sustentabilidade. A agenda de crescimento econômico, atua na direção contrária, por impactar fortemente os esforços de desenvolvimento sustentável quando não se cerca dos cuidados necessários a um crescimento equilibrado, ou quando não há um explícito engajamento social na adoção de critérios de sustentabilidade.

A **análise de conteúdo** dos PPA não desceu ao nível do discurso, ou seja, não se realizou um estudo semântico, com o intuito de interpretar os significados das palavras, frases ou expressões dentro de um contexto específico. Procuramos afastar qualquer possibilidade de uma interpretação subjetiva do conteúdo dos planos, concentrando-se em avaliar objetivamente a presença de elementos que permitam ou dificultem uma mudança de modelo de desenvolvimento no país.

O plano plurianual pretende apresentar uma linguagem direta voltada a um público amplo. Objetivos e metas descritos não constam de cada proposta apenas por constar, sem que

haja/houvesse intenção de se implementar. Assim, o exame de cada proposta não buscou “ler nas entrelinhas” significados ou aspirações não declaradas. Procurou-se realizar uma análise objetiva da capacidade desse planejamento plurianual incorporar padrões de sustentabilidade com base no que foi encontrado nos planos. Possíveis conteúdos latentes ou conjecturas não foram priorizados, e a análise focou basicamente em elementos manifestos de cada documento.

Em alguns momentos, a tese assume um caráter um tanto descritivo, e menos analítico e interpretativo do que seria esperado. A análise de conteúdo, inerente à pesquisa qualitativa, impõe de certa forma essa natureza descritiva, já que para explicar um fenômeno é necessário, antes, descrevê-lo. Além disso, o fato de a tese ser defendida em Portugal, com uma banca pouco familiar com alguns aspectos da realidade socioeconômica brasileira, me colocou diante de uma escolha difícil: ser por vezes enfadonho com os detalhes e a contextualização; ou correr o risco de não ser compreendido ou incapaz de situar devidamente a questão. Diante do dilema, optei pela primeira. Para minorar o problema, transferi para as notas de rodapé algumas explicações complementares e, creio, necessárias para o entendimento de alguns argumentos, ainda que consciente de que o número de notas tenha sido relativamente elevado. A vantagem desse artifício foi permitir uma leitura fluida do texto “principal”, sendo o recurso à consulta das notas uma escolha discricionária da banca e de outros leitores.

3.2.4 – Entrevistas

As **entrevistas** constituíram uma fonte essencial de informações para essa investigação. Captar as opiniões e pontos de vista de dezenas de profissionais envolvidos na elaboração, execução, monitoramento e avaliação dos planos foi fundamental para entender as dinâmicas instaladas ao longo de todo o processo de implementação dos PPA, bem como os seus fatores de inércia e inoperância, de mudança e eficácia. As entrevistas permitiram, afinal, esclarecer pontos tipicamente pouco abordados em documentos oficiais e a contextualizar as condições em que foram produzidos.

3.2.5 – Estrutura e escopo das entrevistas

A estrutura adotada das entrevistas foi o modelo semiestruturado. Este formato se caracteriza por um leque de perguntas predefinido que orienta o desenvolvimento da atividade, porém sem “engessá-la”, ou seja, permitindo ao entrevistador uma certa

flexibilidade na condução do trabalho. Para Trivinos (1987), a modalidade coloca *questionamentos básicos* referentes às teorias e hipóteses relacionados ao tema da pesquisa. Esses questionamentos, contudo, suscitam novas hipóteses, que decorrem das respostas dos entrevistados, aportando novos elementos para a discussão.

Assim, esse formato facilita uma incorporação de novas perguntas à medida que as entrevistas vão sendo realizadas, enriquecendo a discussão e aumentando o conhecimento empírico do processo. O modelo permite que o pesquisador explore mais densamente a experiência ou a *expertise* de um entrevistado em um aspecto, etapa ou elemento específico, favorecendo novos olhares sobre o tema.

A grande vantagem desse modelo é a possibilidade de a entrevista se orientar para caminhos novos, colocando questões e pontos de vista sequer cogitados pelo pesquisador. Para Manzini (1990/1991), a entrevista semiestruturada permite o acesso a informações e conhecimentos de forma mais *livre*, permitindo um alargamento da perspectiva do pesquisador em relação ao objeto de estudo, mas sem cair no erro, frequente nas entrevistas livres, de se coletar um volume de informações incapazes de um tratamento analítico, seja pela variedade dos aspectos tratados, seja por não permitirem uma visão clara da perspectiva do entrevistado.

A crítica possível é de que essa estrutura apresenta o risco de se desviar demais do escopo da entrevista e de o entrevistado ser induzido a responder no sentido “esperado” pelo entrevistador, invalidando o resultado da pesquisa. Entretanto, por serem previamente conhecidos, foi adotada uma postura de vigilância em relação a ambos os riscos.

Todas as entrevistas foram presenciais. Em geral duraram em torno de cinquenta minutos, com duração mínima de quarenta minutos e máxima de uma hora e meia. Nesse período os entrevistados respondiam a cerca de vinte e cinco perguntas. As perguntas abordavam o entendimento de cada profissional sobre diversos pontos do escopo da investigação e do histórico de envolvimento de cada um nas atividades de planejamento e execução de políticas públicas.

O questionário foi elaborado de forma a testar a consistência interna das respostas, com algumas perguntas de controle, de teor semelhante. Contudo, quando eram indagados acerca do que acharam da entrevista como um todo, apenas uma quantidade ínfima dos entrevistados alegou recorrência nas perguntas. Ao analisar as entrevistas em seu

conjunto, em geral, não se percebeu incongruência de uma resposta com aquelas utilizadas para o controle de consistência interna.

Os entrevistados eram esclarecidos no início da entrevista de que não seriam citados nominalmente. A garantia de anonimato permitiu eliminar qualquer receio de que os participantes poderiam se comprometer em função das respostas dadas a questões mais sensíveis. Foi deixado claro que a ideia era esclarecer dúvidas específicas em relação ao processo de planejamento, e que, no máximo, algum trecho da entrevista poderia ser reproduzido, mas sem o associar a um entrevistado específico. Ou seja, garantiu-se a descrição de algumas respostas e/ou afirmações, associando-as a um perfil de respondente, mas sem deixar possibilidade de identificá-lo. Por exemplo: “um ex-diretor informou que...” “ou um gestor acreditava que”. Assim, os entrevistados se sentiram suficientemente seguros e em nenhum momento houve indícios de hesitação em relação a tópicos politicamente delicados.

Finalmente, não se estipulou nenhum número mínimo de entrevistas para esta pesquisa. Servidores envolvidos com planejamento e com a elaboração e execução dos Planos Plurianuais, ou com a implementação de políticas públicas nos temas da pesquisa, foram ouvidos até o momento em que não traziam dados novos, nem diferentes pontos de vista. Não houve risco de escolha de entrevistados em função de perspectivas e pontos de vista pessoais, já que a maioria dos entrevistados não era conhecida de antemão, tornando impossível prever o que seria respondido durante a entrevista. Qualquer possível viés também foi afastado por acrescentarmos profissionais sugeridos por quem estava sendo entrevistado numa estratégia de “bola de neve” que permitiu ampliar o leque de perspectivas sobre as questões tratadas na pesquisa.

3.2.6 – Perfil dos entrevistados

Os entrevistados constituíram um universo significativo de profissionais. Procurou-se ouvir servidores com vasta experiência no setor público, e, sobretudo, com vários anos de trabalho nos temas abordados. Ademais, privilegiou-se a escolha daqueles com envolvimento direto nos ciclos do PPA. Os respondentes selecionados possuíam, ademais, níveis de formação, papéis, e responsabilidades distintos. Em termos de formação, a maioria tinha, ao menos, pós-graduação. Alguns são doutores e mesmo pós doutores. Em relação aos cargos ocupados, o leque se estendia entre técnicos de nível superior, coordenadores, gestores, dirigentes setoriais, diretores e (ex) secretários de

Estado. Esses servidores e agentes políticos pertencem ou pertenceram a diversos ministérios temáticos, como Meio Ambiente, Agricultura e Minas e Energia, entre outros. Sempre que possível, profissionais que trabalharam momentaneamente na construção dos planos, como moderadores das oficinas ou consultores de planejamento, também foram entrevistados em relação à organização ou bastidores dos eventos. Suas interpretações e experiências revelaram aspectos pouco divulgados do processo de elaboração dos planos. Não houve nenhum critério de escolha da ordem da realização das entrevistas em relação ao status dos entrevistados (i.e., daqueles que ocupavam cargos de “maior” importância para aqueles com menores responsabilidades, ou vice-versa). Essa ordenação acarretaria a necessidade de adequar a agenda dos entrevistados à do pesquisador, quando, na verdade, o pesquisador teve que ajustar a sua necessidade de realizá-las ao tempo disponibilizado e ao local escolhido pelos entrevistados.

Foram entrevistados ao todo trinta e quatro pessoas. Vinte e três servidores permanentes, três servidores permanentes aposentados, cinco ocupantes de cargos técnicos e políticos sem vínculo permanente com o serviço público, além de três pessoas envolvidas no processo de mediação das oficinas temáticas de elaboração dos PPA. O perfil dos entrevistados, a partir de dados como tempo de atuação no serviço público, nível de formação, e número de vezes em que cada um participou na elaboração e/ou no acompanhamento de execução dos PPA no período 1991/2022 é mostrado abaixo.

Gráfico 1 – Tempo de atuação no serviço público.

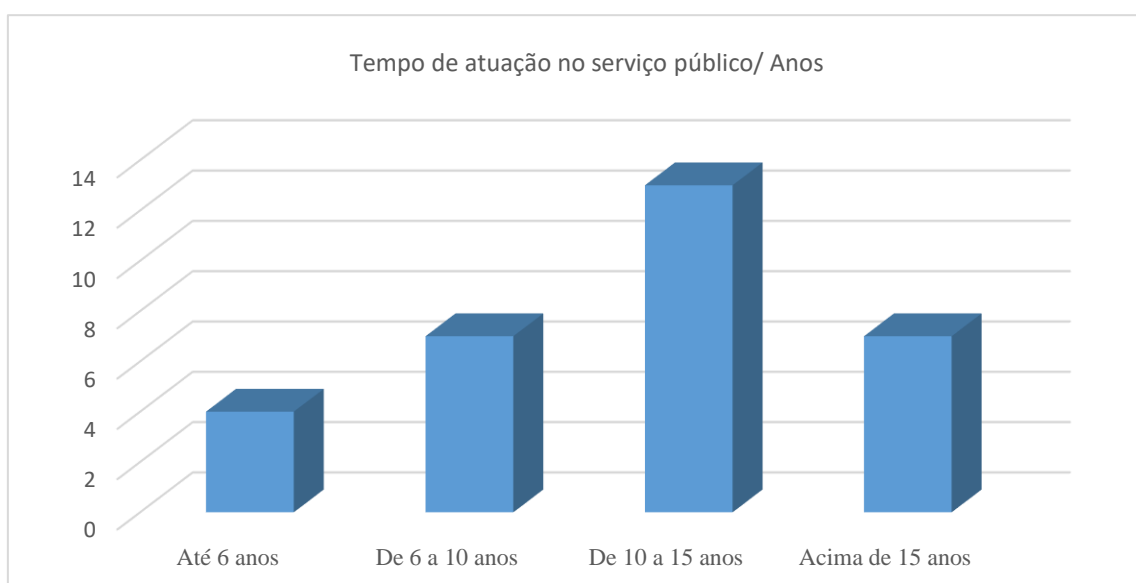


Gráfico 2 – Nível de formação

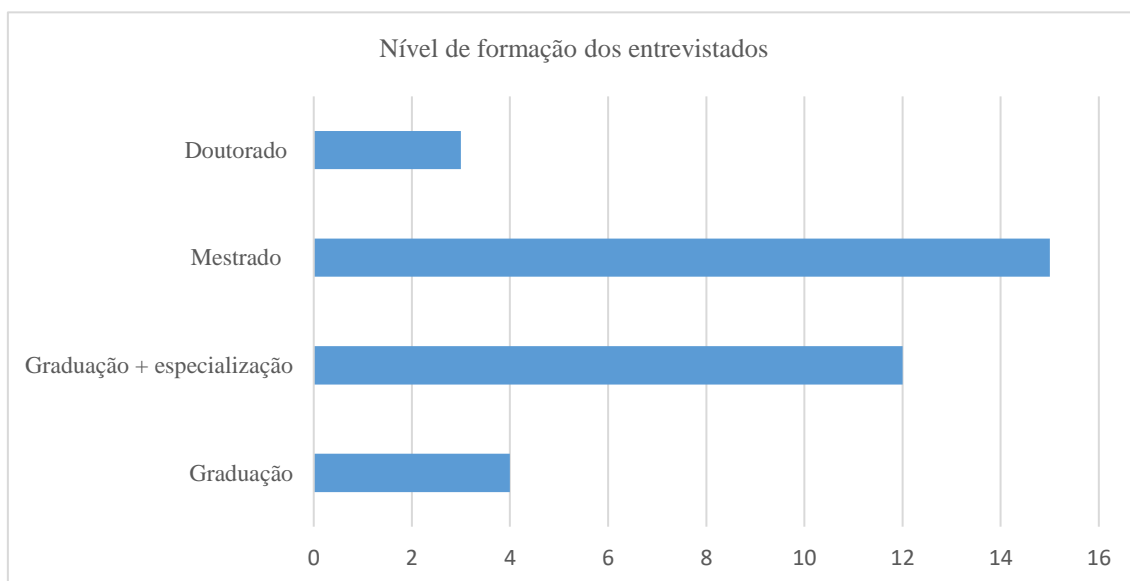


Gráfico 3 – Número de vezes em que participou da elaboração/acompanhamento dos PPA.

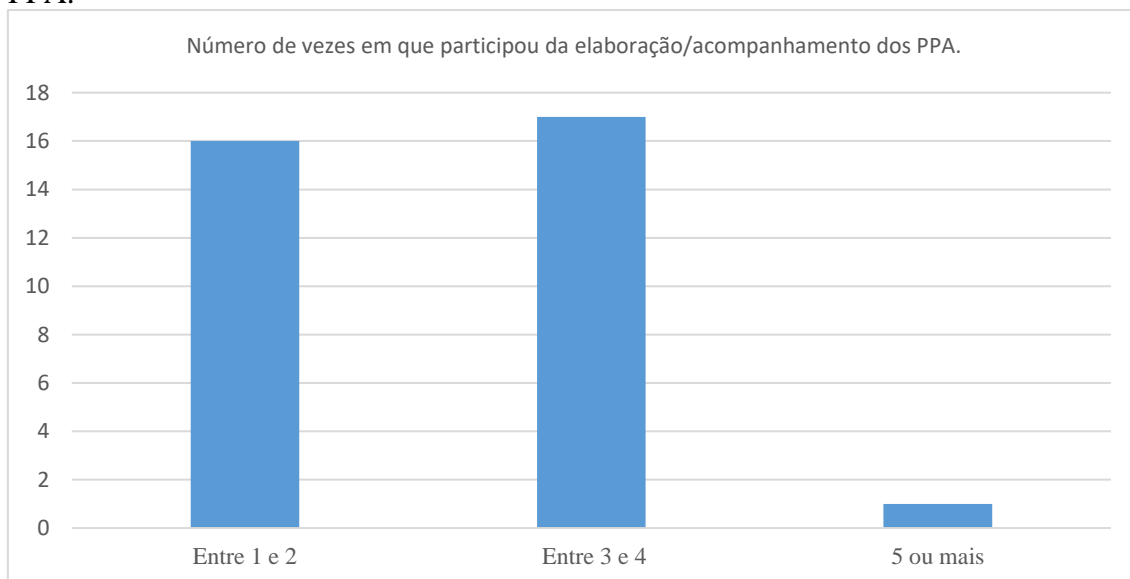
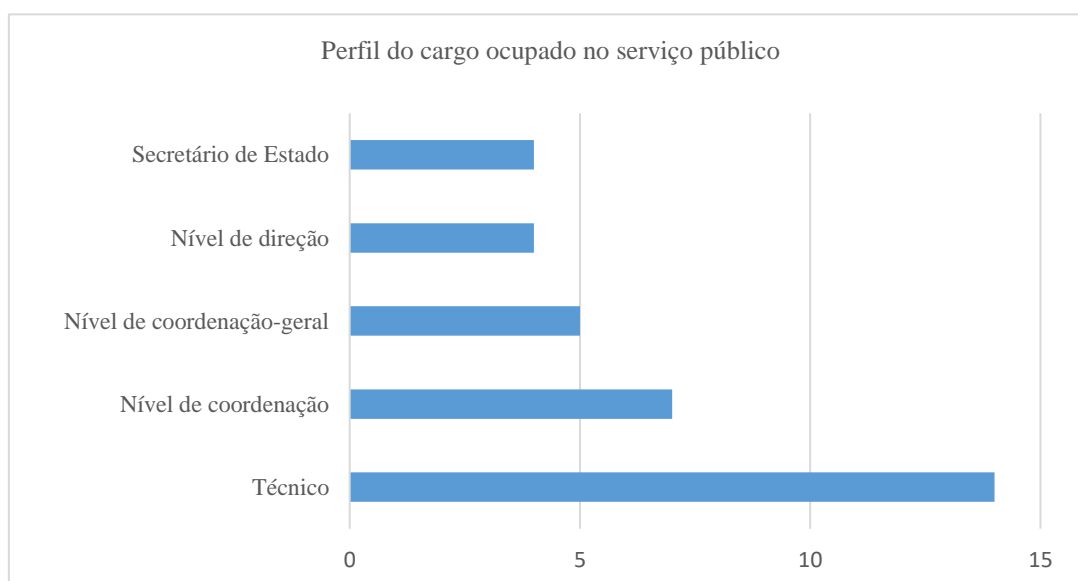


Gráfico 4 – Perfil do cargo ocupado no serviço público *



*A soma ultrapassa o número total de servidores públicos entrevistados porque alguns ocupavam cargos técnicos em uma edição do PPA, mas foram, posteriormente, galgando posições ao longo do tempo em que foram servidores.

3.3 – VALIDAÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS

Ainda que a contestação de resultados seja natural para qualquer investigação, e mesmo inerente ao *métier* de pesquisador, consideramos que o presente trabalho apoia a sua validação nos seguintes aspectos:

- I. Verificou-se a consistência das respostas obtidas nas entrevistas, por meio do confronto das respostas dadas em questões de teor semelhante;
- II. As entrevistas transcorreram em um ambiente descontraído, e o modelo adotado (semiestruturado) permitiu a obtenção de informações e dados valiosos para a argumentação da tese, com debate entre entrevistados e entrevistador acerca dos pontos de vista defendidos pelos respondentes;
- III. Confrontaram-se os resultados das entrevistas, tentando-se encontrar convergências e divergências entre os depoimentos. Ambos foram, em um segundo momento, comparados com as outras informações e dados obtidos nas demais fontes principais;

- IV. Houve lugar a uma busca contínua de referências teóricas capazes de avaliar ou refutar dados e constatações empíricas derivadas das entrevistas; e
- V. Submeteram - se os resultados iniciais a colegas com Doutorado em áreas correlatas – e.g., Economia, Meio Ambiente, Ciências Políticas – como forma de crítica preliminar ao trabalho e de obtenção de sugestões de como sanar deficiências.

3.4 – ANÁLISE DE DADOS E O USO DA TEORIA: CONFRONTANDO O CONCEITUAL E O EMPÍRICO

O vasto material obtido nas entrevistas com atores diretamente envolvidos no processo de elaboração, execução e avaliação dos resultados dos Planos Plurianuais (PPA) e na implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade nos habilitou a rever e questionar conceitos teóricos presentes na literatura. Esses conceitos, que em um primeiro momento serviram de ponto de partida para a definição das perguntas da entrevista, foram utilizados, em uma segunda etapa, para “dar sentido a” e “organizar” o material e as descobertas empíricas compiladas nessa atividade. Assim, houve uma atividade dialética em que as percepções e conclusões das entrevistas foram interpretados à luz da (s) teoria (s) corrente (s).

Teorias acerca de planejamento no setor público e de desenvolvimento sustentável embasaram a discussão e direcionaram o trabalho de pesquisa. Acessoriamente, teorias acerca do papel do Estado na economia serviram de referência ao trabalho realizado, mas sem constituir o foco da reflexão. Assim, diferentes abordagens da presença estatal na economia forneceram os subsídios iniciais para uma discussão teórica acerca da possibilidade de o planejamento estratégico governamental de médio e longo prazo vir a constituir um instrumento eficaz para se atingir um *paradigma de sustentabilidade*, independentemente do termo utilizado para se referir a essa condição.

Com efeito, as diversas acepções de sustentabilidade possuem uma espécie de denominador comum, qual seja, a necessidade de uma redefinição dos termos de relacionamento entre a espécie humana e o meio ambiente⁷⁰. Nessa perspectiva, conceitos

⁷⁰ Para Redclift, “muito da mensagem ambientalista está preocupada em encontrar novas formas de coexistência com a natureza” (1984, p. 40).

como *sustentabilidade*, *economia de baixo carbono* e *desenvolvimento sustentável*, conquanto distintos, podem ser tomados como equivalentes, por apresentar mais pontos em comum do que características que os distinguem. Embora sujeito a questionamento, esse ponto de vista encontra defensores. Lindahl et al. (2016), por exemplo, anotam que: “no presente (artigo), os termos ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ são tomados como **sinônimos**. Nós estamos conscientes das diferenças conceituais entre sustentabilidade como um objetivo de longo prazo, que é um mundo mais sustentável; enquanto desenvolvimento sustentável refere-se aos muitos processos para alcançá-lo, por exemplo, agricultura e floresta sustentáveis, produção e consumo sustentáveis, um bom governo, pesquisa e transferência de tecnologia, educação e formação, mudança institucional e sistêmica etc. (grifo nosso) (2016, p. 409).

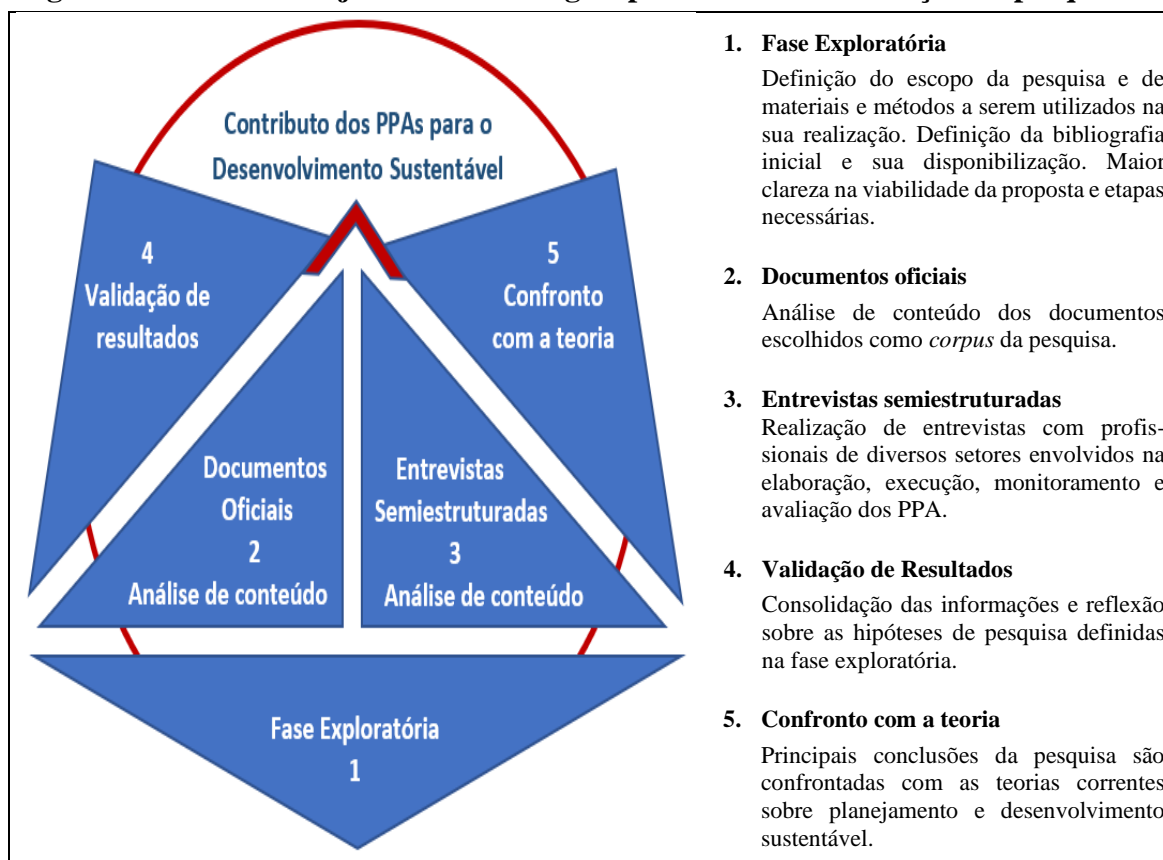
Para Scoones, algumas das “múltiplas versões de sustentabilidade: ampla e estreita, forte e fraca, verde intensa e leve, técnica-econômica e política, e mais (...) focam somente em mudança ambiental, enquanto outras assumem a postura mais inclusiva de Brundtland, conectando as dimensões ambiental, social e econômica” (2016, p. 297).

Mas isto não significa a inexistência de diferenças entre estes termos. A economia verde, por exemplo, foca na redução da dependência aos combustíveis fósseis, no enfrentamento da pobreza, na geração de empregos de qualidade e na preservação de ecossistemas naturais, além da preocupação com o consumo sustentável (UNEP, 2009b). A *transição para uma economia de baixo carbono*, por seu turno, se preocupa sobretudo com a reorientação da produção para sistemas mais ecoeficientes e com o uso de uma matriz energética mais “limpa”, com a diminuição ou eliminação das emissões de gases do efeito estufa. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade são, por vezes, usados de forma indiscriminada, mas se os dois termos propõem uma visão holística e, sobretudo, sistêmica das relações entre humanidade e natureza, o desenvolvimento sustentável pressupõe que o crescimento é possível e desejável, enquanto o termo sustentabilidade não pressupõe nem que o crescimento econômico seja essencial, nem que resultará, inevitavelmente, em danos ambientais líquidos (Springett & Redclift, 2015). Seja como for e independentemente do termo usado, percebe-se uma clara intersecção entre eles.

Uma discussão acerca da evolução do conceito de desenvolvimento sustentável mostrou-se relevante na medida em que era necessário entender o que se buscava com o “novo” planejamento governamental (i.e., o tipo de plano que emergiu a partir dos anos 90) e

como este planejamento, crescentemente voltado à sustentabilidade, diferia do planejamento “comum”, focado, sobretudo, ou quase completamente, em crescimento econômico. Considerou-se, ainda, que a visão do que cabe ao Estado na economia é determinante para se avaliar o papel e a importância real atribuídos ao planejamento, enquanto instrumento de gestão governamental. Em suma, o foco analítico nesses aspectos foi fundamental para melhor se compreenderem limites de atuação e efetividade do planejamento, enquanto travões, ou indutores, de uma transição para a sustentabilidade.

Figura 3- Síntese da trajetória metodológica percorrida na realização da pesquisa



Fonte: Elaboração própria

Os conceitos teóricos e o material bruto obtido nas entrevistas serviram, então, como instrumentos para interpretação, análise e entendimento dos obstáculos da incorporação dos preceitos de sustentabilidade no planejamento no Brasil. Ao longo da pesquisa foram analisadas perspectivas existentes em relação à governança ambiental e para a sustentabilidade, ao papel do governo no processo da sua promoção, à importância do planejamento nesse processo e ao papel do mercado, além da importância das políticas públicas como forma de operacionalizar a participação do Estado na promoção dessa sustentabilidade. O material disponibilizado das diversas fontes – literatura, documentos

oficiais e entrevistas –, foi examinado minuciosamente para se conhecer pontos convergentes e divergentes entre o que a literatura indica e o que se constata empiricamente na administração pública brasileira.

Não se pode pretender que esse processo de interação entre conceito – observação – conclusões seja insusceptível a falhas e deficiências. Entretanto, não se economizou esforços na busca de minimização dos riscos. Dentre as principais medidas nesse sentido destacamos o número, o escopo e a diversidade das entrevistas realizadas, o volume da literatura analisada, a discussão com diversos especialistas nos temas e a revisão de originais por colegas doutores e por pesquisadores profissionais.

CAPÍTULO IV

PLANEJAMENTO E O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL – QUESTÕES CONCEITUAIS E HISTÓRICO.

4.1- Introdução

A presença do Estado sempre constituiu um elemento crucial na trajetória econômica do Brasil^{71 72}. Ao longo dos séculos, tal característica de nossa economia tem se manifestado de formas diversas, sendo determinada, de um lado, por contextos históricos em que a conjuntura interna era decisiva ou, de outro, por uma forte influência do cenário internacional nas possibilidades da atuação estatal. Assim, seja no âmbito da regulação, seja na constância dos investimentos realizados pelo setor público ou, ainda, na prática de planejamento econômico, o Estado sempre constituiu um elemento chave para se compreender a dinâmica da economia brasileira (Furtado, 2007)⁷³. Dentre as diversas facetas desse envolvimento estatal na economia, a prática do planejamento tem sido fundamental na definição do ritmo de crescimento e no modelo de desenvolvimento vigente no país (Abreu, 2014).

O termo *planejamento*, contudo, possui vários entendimentos. Lewis (1960) indica seis significados básicos que foram recorrentes até os anos 60, dentre os quais se destacam a sua utilização como sinônimo de zoneamento geográfico, de orçamento público ou de fixação de metas de produção ao estilo da extinta União Soviética. A partir dos anos 70, quando a economia mundial se tornou ainda mais complexa devido, entre outros, ao início de fenômenos como a globalização e a financeirização, a atividade de planejamento passa por um período de indefinição quanto aos seus objetivos, alcance e validade (Chimhowu, Hulme, & Munro, 2019). A ideia de um planejamento abrangente da vida econômica,

⁷¹ A forte influência do Estado na dinâmica da economia pode ser percebida por diversos aspectos. O mais notório é a preponderância dos investimentos do setor público nos principais momentos em que a economia sofreu transformações estruturais, como nos anos 30, com a forte industrialização, e durante o chamado Milagre Econômico, dos anos 60 e 70, quando o país atingiu um crescimento de cerca de dois dígitos ao ano.

⁷² O argumento de que o Estado está presente em qualquer economia não está em contradição com a observação. De fato, a presença estatal na vida econômica é um dado da realidade de qualquer sociedade. Entretanto, o nível e o tipo de ingerência variam e produzem efeitos distintos no plano econômico.

⁷³ Embora o Estado sempre participe da economia, o caso brasileiro apresenta algumas peculiaridades. No pós-Crise de 29, por exemplo, o governo brasileiro atuou fortemente para manter a renda do setor cafeeiro, comprando café dos produtores e queimando-o, para evitar o excesso de oferta e a depreciação dos preços no mercado internacional. Comparado com outros países, contudo, esse envolvimento na economia gerou muitas distorções e contribuiu para fazer do país um exemplo negativo da estrutura de distribuição de renda.

cujas raízes remontam aos planos quinquenais da extinta União Soviética, cede terreno ao que se pode denominar *planejamento estratégico-indicativo* (Zagame, 1993; Crémer & Crémer, 1993), ou seja, aquele que um país utiliza para orientar os agentes econômicos e a sociedade em geral, em busca de objetivos de desenvolvimento predeterminados.

Neste quadro, entende-se estratégia como “processo sistemático de imaginar um futuro desejado, e traduzir esta visão em metas e objetivos definidos de forma ampla, e uma sequência de passos para alcançá-los” (Nove, 1987). O termo refere, portanto, escolhas possíveis para se alcançarem objetivos específicos, em um quadro onde o modelo econômico vira parte dessa estratégia nacional, elegendo alguns objetivos e preterindo outros.

Já o planejamento indicativo é praticado por um país por meio de diversos instrumentos econômicos e financeiros, como, por exemplo, juros subsidiados, concessões e empréstimos facilitados a setores determinados, mas sem impor nada aos agentes produtivos (Nove, 1987)⁷⁴. A ideia subjacente ao planejamento indicativo é a de que se devem induzir agentes (econômicos) a práticas e comportamentos considerados necessários para propósitos econômicos específicos. Nesse sentido, o planejamento indicativo opõe-se ao planejamento diretivo, em que o Estado define como, o que e quanto produzir em unidades econômicas isoladas. Ou seja, independentemente de versões intermediárias, vistas enquanto “tipos ideais”, à maneira de Webber, há uma diferença enorme de grau de liberdade dos agentes econômicos entre os dois modelos, já que no planejamento indicativo o Estado apenas induz os agentes econômicos a terem comportamentos específicos, mas sem obrigá-los a nada.

Assim, embora possa estar revestida de um discurso técnico, a forma de definição dos objetivos estratégicos decorre necessariamente de um processo político, com elementos de conflito, de negociação e de consenso (Silva, 2015); mas, ainda que esse aspecto seja relevante e deva ser considerado em uma pesquisa sobre planejamento, o que mais importa é como esse planejamento se ajusta (ou não) e se torna capaz de incorporar aspirações e objetivos coletivos, sejam estes econômicos, sociais ou de desenvolvimento

⁷⁴ A. Nove, no verbete da obra citada, considera que “*when utilizing indicative planning, the state employs ‘influence, subsidies, grants and taxes (to affect the economy) but does not compel’*. *Indicative planning is contrasted with directive planning or mandatory planning, where a state (or other economic unit) set quotas and mandatory output requirements. Planning by inducement is often referred to as indicative planning*”.

sustentável. A viabilidade e a execução de planejamento estão, portanto, inseridas em um contexto eminentemente político.

A prática de planejamento, no cenário brasileiro, conquanto frequente, tem constituído motivo de ampla controversa. Ao longo da história republicana (1889 em diante), o planejamento econômico no país teve altos e baixos, mas nunca foi visto como uma prática que decorresse de um consenso social amplo. O processo de sua elaboração somente em poucas oportunidades aconteceu de forma participativa. Em sua esmagadora maioria, os planos foram produtos de especialistas e intelectuais, “feitos sob encomenda”, sem que, em geral, a sociedade tivesse a oportunidade de se manifestar sobre as escolhas realizadas.

A eficácia, limites e consequências do planejamento econômico, contudo, sempre foram motivos de discussão, tanto no âmbito da academia como no seio do próprio Estado, em um debate que percorreu todo o século XX e que não esteve restrito ao Brasil. No âmbito acadêmico a discussão remonta à própria gênese da Economia Política, com os autores clássicos dessa ciência. Ainda que não se referisse especificamente a planejamento, Smith já analisava as conveniências e desvantagens da participação do Estado na economia, algo que, dentre outros, abrange os setores econômicos em que o Estado deve atuar e, nesse sentido, já pressupõe alguma forma de planejamento (Smith, 1985).

Foi, contudo, na primeira metade do século XX, que uma discussão teórica acerca de planejamento – *stricto senso* – começa a aparecer, no rastro de acontecimentos que iriam balizar a história daquele século. Assim, a Revolução Bolchevique na Rússia, a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, e os diversos formatos de intervenção estatal na economia que, na prática, decorreram desses fatos históricos, permitiram que já partir dos anos 30 começassem a surgir obras clássicas sobre o tema. Ainda que possuindo diversas acepções, o *planejamento* começa a ser alçado ao *status* de um tópico central na discussão acadêmica de Economia. Para Klosterman (1985) o debate alcança seu ápice nos anos 30 e 40, opondo proponentes do planejamento governamental, como Karl Mannheim⁷⁵, a defensores do livre mercado e do *laissez-faire*, como Friedrich Hayek⁷⁶.

Obras com um viés mais “prático” (e menos “teórico”), entretanto, surgem mais tarde. A partir da experiência concreta de planejamento indispensável à implementação do modo

⁷⁵ *Liberdade, Poder e Planificação Democrática* foi publicado em Londres, em 1950.

⁷⁶ *O Caminho para a Servidão* foi publicado em Cambridge, em 1944.

de produção socialista, na URSS e, posteriormente, nos países satélites, Oskar Lange publica, em 1960, *Ensaio sobre Planificação Econômica*⁷⁷. Ainda que tenha sido baseada na experiência do autor com planejamento na Polônia, traz de fato uma análise acerca da contribuição do planejamento ao desenvolvimento econômico. Também baseada na sua experiência de trabalho, Jan Tinbergen lança, em 1967, *Política Econômica: Princípios e Planejamento*, em que ele espera que o “trabalho tenha alguma utilidade para as universidades, assim como para especialistas governamentais de planejamento” (Tinbergen, 1986, p. 105)⁷⁸.

Torna-se, assim, claro que o planejamento foi também teorizado a partir de experiências concretas, de intervenções na realidade econômica e num processo de resolução de necessidades práticas. Daí que, na esfera governamental, a discussão sobre planejamento do desenvolvimento tenha surgido fortemente relacionada à presença do Estado na economia. De fato, enquanto instrumento de gestão, o planejamento tem vindo a se revelar na forma mais racional de organizar e orientar a ação do Estado na vida econômica (Kon, 1997).

Esta questão, contudo, coloca o problema do que deve ser a finalidade do planejamento, em uma indagação que ultrapassa o terreno puramente econômico, refletindo diferentes visões de mundo. Com efeito, historicamente, ora se propõe que a ação do Estado se circunscreva ao mínimo necessário para garantir segurança pública e provisão de produtos e serviços que não atraiam o capital privado, como em geral sugerem os economistas clássicos⁷⁹; ora, no extremo oposto, advoga-se uma maior presença do Estado na economia, seja na esfera da regulação, seja pela realização de investimentos públicos, seja, ainda, pela via do planejamento da vida econômica⁸⁰.

Mais recentemente a discussão está centrada sobretudo na forma e na intensidade dessa presença do Estado, já que algum nível de intervenção estatal no domínio econômico é inevitável, ou mesmo recomendado (Kon, 1997), apesar de ou devido aos seus efeitos. Ou seja, formas e intensidades distintas dessa presença, ainda que pouco pronunciadas, provocam forçosamente algum efeito no sistema econômico e, nesse quadro, a análise de

⁷⁷ Nesta obra, Lange aborda i) o papel do planejamento no desenvolvimento econômico e ii) aspectos metodológicos do planejamento.

⁷⁸ Essas duas obras são as precursoras sobre o tema.

⁷⁹ Esta é a visão defendida por economistas como Smith, Ricardo e tantos outros da escola neoclássica, como Hayek.

⁸⁰ Nessa vertente, encontramos desde marxistas, (neo) keynesianos e correntes de pensamento heterodoxo.

Klosterman (1985), de que o *status* do planejamento nas sociedades modernas parece garantido, continua válida. O mesmo autor ressalta, contudo, que permanecem as questões de quem deve planejar, com quais propósitos, em que condições e com que dispositivos.

Já no âmbito da administração pública, mais precisamente na formulação das políticas públicas, a discussão recai nos efeitos concretos e nas consequências da presença do Estado. Em outras palavras, o que importa é refletir sobre o envolvimento estatal na economia, sobretudo no caso específico do planejamento estratégico-indicativo, e questionar os seus principais contributos, enquanto fatores positivos, ou negativos de promoção econômica. Esta discussão, no caso brasileiro, é avaliada de forma concisa no próximo tópico.

4.2 – Planejamento no Brasil – Aspectos Conceituais

Seguindo uma tendência internacional, no Brasil, o que se compreende por plano e planejamento⁸¹ governamental evoluiu, à medida que o próprio conceito se desenvolvia, quer em termos teóricos, quer em termos práticos, e em função da capacidade técnica dos responsáveis pela sua elaboração. O papel do planejamento estatal na economia brasileira oscilou, assim, em matéria de intensidade, eficácia, foco, objetivos e utilidade, entre tantos outros parâmetros. Houve períodos em que a presença do Estado, via planejamento, foi preponderante, e outros em que, por diversos motivos, o planejamento foi relegado a segundo plano.

Uma compreensão da lógica do planejamento no Brasil requer obviamente que se transcenda a simples descrição dos planos elaborados e implementados ao longo do tempo. Discutir os aspectos conceituais e teóricos pode ajudar a compreender os limites e desafios do planejamento, ao mesmo tempo em que auxilia a compreensão do seu impacto na história econômica do país. Assim, a literatura sobre planejamento no Brasil costuma iniciar o debate teórico em termos de características dos planos em determinados períodos e de relacioná-las a um contexto político ou a um modelo de Estado determinado. Faz-se, portanto, uma *tipologia* dos planos em função do período e das condições político-institucionais em que foram elaborados, além, obviamente, dos aspectos técnicos e

⁸¹ Ao longo da pesquisa o foco será sempre o planejamento e os planos econômicos realizados na esfera federal. Frequentemente, entidades subnacionais (estados e municípios) também elaboram e executam seus próprios planos de desenvolvimento. Contudo estes não serão analisados nesta pesquisa, cujo foco é o planejamento do governo central.

econômicos prevaletentes. Um bom exemplo dessa abordagem é o quadro 2 que apresenta uma caracterização do planejamento governamental brasileiro segundo esses parâmetros.

Quadro 2 – Periodização do planejamento no Brasil segundo o contexto político-econômico.

Fase	Características	Período
I – Nacional - desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento Estatal • Nacionalismo econômico • Planejamento econômico-normativo 	Dos anos trinta até o pós-guerra
II – Desenvolvimentista dependente	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento associado ao capital externo - Industrialização acelerada • Modernização do Estado e da burocracia estatal 	Do pós-guerra ao golpe militar
III – Desenvolvimentista-autoritária	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento autoritário, economicista e normativo • Lógica do comando & controle • Planos de Desenvolvimento 	Nos Governos militares
IV- Democrática-liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Recomposição formal das organizações de planejamento • CF de 1988, Início dos ciclos dos PPA • Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal 	Da redemocratização ao governo Lula I
V – Desenvolvimentista-societal	<ul style="list-style-type: none"> • Retomada do planejamento com ênfase setorial • Mudanças pontuais nos PPA: mais participação e territorialização da agenda • PPA de Estados e Municípios 	Do governo Lula I até o presente

Fonte: De Toni, J. (2014).

Uma periodização ligeiramente distinta é apresentada por Palazzo (1977), que considera quatro fases até o fim dos governos militares. A primeira se estenderia de 1934 a 1945, marcada pela ditadura do Estado Novo (Varguista), e pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), instituição de referência na formação e gestão do pessoal do setor público e da burocracia no país até os anos 80. A segunda abrangeria os anos 1946-1956, em que se percebe movimentos para implantação de um órgão central de planejamento e avanços na organização administrativa do país. A terceira – 1956-1963 – corresponde grosso modo às presidências de Juscelino Kubitschek e João Goulart, e ao período imediatamente anterior à ditadura militar, com a criação de órgãos centrais responsáveis pela elaboração de *planos*, sem maior domínio de *planejamento*. Por fim, os governos militares – pós-64 – formam a quarta fase, em que se percebe um propósito de planejamento global, refletido no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), e, sobretudo, nos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II.

Ainda em termos de periodização, Cardoso Jr. (2011) dissecou as dimensões do planejamento e da gestão de cada período para apresentar um retrato mais detalhado dos

contextos históricos de elaboração dos planos, aportando elementos preciosos para uma compreensão de suas raízes políticas, econômicas e institucionais. O quadro 3 sintetiza seus argumentos.

Quadro 3 – Estudo conjunto do planejamento e gestão pública no Brasil -1889-2010

Ciclos econômicos e políticos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Contexto político institucional	Dimensões do planejamento governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Montagem do aparato estatal-burocrático	Ausência de planejamento: • Convênio de Taubaté • Crise de 1929	Patrimonia- lista
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Industrialização substitutiva de importações: • Bens de consumo não durável • Dependência financeira e tecnológica	Montagem do sistema corporativista	Planejamento não sistêmico: • Primeiras estatais • Plano Salte	Patrimonial burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I: • bens de consumo durável • montagem do tripé do desenvolvimento	Acomodação e crise do modelo	Planejamento discricionário: • Pensamento cepalino • Ideologia desenvolvimentista • Plano de Metas (1956-1961)	Patrimonial burocrática
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva	Dominância estatal - autoritária	Industrialização pesada II: • milagre econômico (1968-1973) • endividamento externo (1974-1989)	Consolidação institucional-autoritária	Planejamento burocrático - autoritário: • Escola Superior de Guerra (ESG): ideologia Brasil Potência • PAEG (1964-1967) • II PND (1974-1979)	Patrimonial burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal democrática	Estagnação econômica: • inflação • endividamento externo (1974-1989)	Redemocratização Reconstitucionalização	Planos de estabilização: • Plano Cruzado (1986) • Plano Bresser (1987) • Plano Verão (1988) • Plano Collor (1989)	Patrimonial burocrática – CF (1988)
1990-2010 Consolidação democrática – reformas estruturais	Dominância liberal democrática	Reformas econômicas liberais: • estabilização monetária • endividamento interno (1995-2006) • reformas estruturais	Consolidação democr. Reforma gerencialista Experimentalismo societal	Planos de estabilização: • Plano Collor (1990) • Plano Real (1994) • Planos Plurianuais (PPA) (2000-2011)	Patrimonial Burocrática Gerencialista Societal

Fonte: Cardoso Jr. (2011)

Nos dois quadros de análise, parece, portanto, consensual que o planejamento no Brasil surge nos anos 30 como resposta do Estado à percepção da vulnerabilidade da estrutura produtiva do país. Com efeito, a Crise de 1929 evidenciou as mazelas do modelo agrário-exportador dependente do café e de outros produtos primários para a obtenção de divisas necessárias à importação de produtos de maior valor agregado. Aliás, entre os desdobramentos da crise destaca-se a maior percepção de que uma autonomia econômica somente seria alcançada pela industrialização (Munhoz, 1997; Cardoso Jr., 2011).

O sistema de planejamento foi, assim, sendo desenvolvido ao longo de décadas, assentando, em um primeiro momento, em estudos e diagnósticos da estrutura econômica existente. Em consonância a esse escopo, não havia uma intenção subjacente imediata de intervenção, ou uma “receita”, para transformação dessa realidade, tampouco os meios materiais ou capacidades estatais de realizá-la. Em outras palavras, a conscientização do atraso relativo do país em relação às *economias capitalistas centrais* não veio acompanhada por uma proposta estruturada de mudança do quadro de ação existente.

A partir das deficiências do aparelho produtivo e da infraestrutura apontadas nos relatórios, a industrialização figura o objetivo declarado das primeiras propostas de intervenção, via *planejamento*, para superação da dependência ao exterior. Esses primeiros movimentos ocorrem na Era Vargas (1930-1945), associando o planejamento a uma ambicionada redução da dependência externa, entendida como falta de autonomia do país e cuja face mais visível era a incipiência de nosso parque industrial.

Um maior envolvimento do Estado no domínio econômico, para Almeida (2004), decorre da busca de uma solução para o problema da provisão adequada de energia fóssil. A importância que o suprimento de petróleo assumiu no pós-guerra culminou, em 1953, no estabelecimento do monopólio governamental e na criação de uma empresa estatal responsável por todo o ciclo de produção e distribuição de petróleo no país, a Petrobrás. Antes disso, essa provisão estava comprometida pela reduzida capacidade de importação do país, que, portanto, insere esta questão no contexto mais alargado de dependência externa, já que a disponibilidade de divisas fortes constituiu, durante todo o século XX, um dos maiores entraves para a economia brasileira.

Associada também a essa dependência de recursos externos está a criação de um órgão fundamental para as ambições de crescimento do país – o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) –, que terá um papel fundamental na coordenação do esforço de financiamento para os projetos cruciais da indústria de base e de

infraestrutura. A partir de meados dos anos 50, o BNDE torna-se o principal responsável pela formação da arquitetura financeira que envolveria os grandes programas nacionais de desenvolvimento.

Apesar da constante evolução no processo de elaboração do planejamento no país, vale assinalar que essa trajetória foi marcada por dificuldades e superação de desafios. Campos (1974) mostra que, no imediato pós-guerra, não foram poucos os obstáculos institucionais e estruturais na formação de uma expertise nacional nessa área, tampouco na elaboração dos próprios planos. Inicialmente, os técnicos se defrontavam com deficiências de dados estatísticos macroeconômicos, como investimento do setor privado e relações intersetoriais. A forte participação do setor agrícola no PIB agregava incerteza ao planejamento, dada a miríade de unidades produtoras de pequeno porte, e pela possibilidade de quebra de safras, que inviabilizava estimativas concisas do produto interno bruto. Já o setor externo (balança comercial e balanço de pagamentos) era impactado pela flutuação de cotação do pequeno número de *commodities* que dominavam a pauta de exportação. Assim, além da escassez de técnicos experientes, o país ainda se encontrava, por características estruturais da sua economia, em um terreno arenoso para a prática de planejamento. Essas condições foram, apesar de tudo e ao longo do tempo, sendo alteradas a favor de uma atmosfera mais favorável ao planejamento, acabando por resultar, já nos anos 60 e 70, em um cenário minimamente propício à prática de uma governação mais planejada.

Além da periodização, indispensável para uma análise do histórico do planejamento, há pelo menos **três aspectos que devem ser examinados** para se entender a lógica, a importância e o impacto da prática na realidade socioeconômica no país: **i) o que motivou a intervenção estatal na economia pela via do planejamento; ii) quais as consequências – positivas e negativas – dessa intervenção na trajetória do desenvolvimento brasileiro; e iii) qual a avaliação possível do planejamento como um todo.**

Será quase desnecessário dizer que desde os trabalhos acadêmicos iniciais sobre o tema não se vislumbra qualquer consenso na literatura sobre esses três aspectos. A primeira avaliação do planejamento no país foi, talvez, a realizada por Mello e Souza, no segundo semestre de 1968, referente, portanto, a um período anterior à denominada “fase de ouro”

(1968-1979), quando esta prática ganhou maior proeminência no Brasil. Nesta obra⁸², o autor não poupa críticas aos planos avaliados, bem como ao processo de sua elaboração e execução.

Com efeito, para Mello e Souza, o retrospecto da experiência de planejamento no Brasil é *duvidoso*, sendo que os avanços verificados são sobretudo de *ordem formal*. O ganho a ser destacado foi o de uma maior capacitação técnica de economistas, mas de forma isolada, sem que se verificasse a realização de um trabalho de equipe, algo esperado em um esforço dessa natureza. Nesta perspectiva, os técnicos envolvidos falharam, ao longo dos anos, em duas variáveis cruciais, comprometendo de forma indelével a eficácia do processo. A primeira refere-se à avaliação equivocada do contexto político-social de elaboração e execução dos planos. A segunda diz respeito às possibilidades de adaptação da estrutura administrativa para a implementação do planejamento⁸³. A precariedade institucional emergia, portanto, na raiz das dificuldades do planejamento. Essa fraqueza das instituições se manifestou, em especial, pela variedade do *locus* de elaboração de cada plano entre os anos 40 e 60, mas também pela paternidade e responsabilidade de sua gestão ou, ainda, pelo sistema administrativo disponibilizado para a sua execução. O quadro abaixo apresenta essas variáveis para os planos elaborados entre 1943 e 1968.

Quadro 4 – Síntese dos aspectos administrativos dos planos (1943-1968)

Plano	Órgão planejador	Nível de responsabilidade	Sistema de articulação interadministrativa
Obras e Equipamentos	Comissão de Orçamento Ministério da Fazenda	Assessoria Ministério da Fazenda	através da manipulação do orçamento público
Salte	DASP	Assessoria da Presidência	através de dotações especiais
Programa de Metas	Conselho de Desenvolvimento	Assessoria da Presidência	através de fundos especiais, Grupos Executivos e dotações especiais
Plano Trienal	Ministro Extraordinário	Nível Ministerial	não chegou a objetivar-se
PAEG	Ministério do Planejamento	Nível Ministerial	ação coordenadora do ministro do Planejamento articulado com o Ministro da Fazenda
Plano Estratégico de Desenvolvimento	Ministério do Planejamento	Nível Ministerial	apenas anunciado; ainda não se concretizou*.

Fonte: Mello e Souza, 2012. *O artigo foi originalmente escrito em 1968.

⁸² Mello e Souza, N. **O planejamento econômico no Brasil**: considerações críticas. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 46(6): 1671-1720, nov/dez 2012. A obra, publicada originalmente em 1968, se tornou um clássico sobre o tema, e foi republicada em 2012. Tivemos acesso somente a essa segunda edição.

⁸³ Uma adaptação temporária foi conseguida com êxito pelo governo de Juscelino Kubitschek, que criou uma “estrutura paralela” para a execução do Plano de Metas, deslocada da administração “comum”. Alguns autores creditam parte do sucesso do plano a esse artifício .

Nota-se que, em um espaço de menos de trinta anos, houve uma forte variação de elementos-chave na elaboração dos planos. Tal inconstância somente começa a se alterar com a criação, em 1962, do Ministério do Planejamento, órgão que centralizou a maioria das propostas de planejamento a partir daquele ano. A crítica de Mello e Souza, contudo, vai muito além dos aspectos formais. Percebe-se uma descrença quase generalizada na utilidade dos planos e do planejamento. Ademais, a análise da inoperância de planos e de planejamento não se aplica apenas ao Brasil, sendo estendida a outros países.

4.2.1 – Gênese da intervenção estatal na economia pela via do planejamento

A questão da motivação pode importar mais para uma compreensão da *rationale* do planejamento no país do que um exame do sucesso ou insucesso dos diversos planos. Essa análise remete, obviamente, ao papel que o Estado desempenha na formação econômica do Brasil. O envolvimento estatal na economia, no caso brasileiro, se acentuou no período republicano (1889 em diante), acompanhando o próprio crescimento capitalista.

A lógica de intervenção, entretanto, vai ser determinada pelo contexto político-econômico, constituindo um reflexo das próprias mudanças na estrutura produtiva e nos interesses associados a esta. Assim, durante a Primeira República (1889-1930), a presença estatal se explica basicamente pela defesa dos interesses do setor agroexportador. Neste período, a ocorrência de um processo de industrialização se verifica de forma marginal e, ainda assim, dependente dos recursos ociosos do setor primário, direcionados à indústria como forma de diversificação de investimentos. Apenas alguns casos pontuais – ramos têxtil e alimentício, por exemplo – conseguem certa projeção.

Esse quadro conhece uma mudança brusca com a Crise de 1929, quando a dificuldade de exportar *commodities* e, por consequência, de importar produtos industrializados e maquinaria pressiona a estrutura produtiva e expõe suas fragilidades. Nesse momento, o Estado surge como (única) forma de prover os recursos financeiros indispensáveis à formação de uma indústria de bens intermediários e de capital. Com efeito, inicialmente pouco coordenada, essa presença vai sendo organizada à medida que se expandem os investimentos públicos, diretamente em empresas controladas pelo governo, ou em empresas privadas, através de generosos incentivos financeiros e tributários, como crédito subsidiado e isenção fiscal. Em consonância, o envolvimento do Estado alarga-se à proteção alfandegária para artigos que, entretanto, passaram a ser produzidos internamente.

A lógica de envolvimento estatal na economia evoluiu, assim, de uma postura reativa, relativamente descoordenada e pontual, para uma abordagem mais metódica e abrangente. Essa intervenção procurou, em um primeiro momento, atender as múltiplas demandas (proteção tarifária, crédito subsidiado etc.) de diversos setores econômicos; em um quadro posterior, o que se busca é uma efetiva promoção e um papel de liderança estatal nos rumos que esse crescimento econômico “deveria” assumir. A emergência dos interesses da burguesia industrial iria requerer um Estado não apenas capaz de medidas isoladas.

O processo de organização da intervenção do Estado culmina numa forte identidade entre planejamento e industrialização, sendo esta intervenção crescentemente orientada aos interesses da indústria nascente, em detrimento do setor agrário. Como refere Silva (2015, p. 62), “o investimento público em empresas privadas, especialmente dedicadas à produção industrial, passou a caracterizar a ideia de planejamento público no Brasil”.

A partir daqui medidas momentâneas de estímulo a setores industriais específicos cedem terreno a uma intervenção minimamente organizada, do ponto de vista da lógica econômica. Até porque esse *planejamento* torna-se cada vez mais necessário à medida que os valores ganham expressão. Portanto, ainda que marcado por imperfeições e deficiências na sua elaboração e execução, no Brasil o planejamento nasceu como tentativa de impor alguma ordem a demandas isoladas às fontes de financiamento e, de certa forma, otimizar o uso de recursos.

Essa identidade planejamento-industrialização, se, de um lado, trouxe ganhos incontestáveis do ponto de vista puramente econômico, de outro significou insuficiência de planejamento da ação do Estado em setores ou áreas em que a sua atuação poderia/deveria estar presente. Sinônimo de envolvimento do Estado no campo econômico, mas a este campo subordinado, em especial por meio de políticas de industrialização, o planejamento no país tarda, no entanto, a dar a devida atenção a políticas sociais, em um primeiro momento, e às ambientais, já no último quartel do século⁸⁴. Além de negligente com a agenda social em termos de foco e de programas, o planejamento, nos termos em que este se verificou pelo menos até o final dos anos 80,

⁸⁴ Essa visão economicista de planejamento deriva, ainda, do perfil dos profissionais envolvidos em planejamento, a maioria técnicos com formação em engenharia ou economia, ambas com pouca sensibilidade a aspectos não econômicos do desenvolvimento.

contribuiu para uma transferência de recursos públicos para o setor privado das indústrias, ou seja, atuou como instrumento de concentração de renda.

Adicionalmente, o desenvolvimento industrial, que a intervenção estatal ajudou a moldar, não esteve imune à criação ou intensificação de desequilíbrios. Com efeito, a industrialização no país, especialmente na primeira metade do século XX, é apontada como *desequilibrada* tanto em termos produtivos como em sua distribuição espacial. Assim, ainda que útil na tarefa de catalisar o crescimento da produção, essa intervenção estatal via planejamento mostrou-se incapaz de contribuir para esbater assimetrias regionais e para a formação de um parque industrial dinâmico e diversificado que, de alguma forma, aliviasse as condições de dependência tecnológica e financeira do país em relação a economias centrais. O *modelo de substituição de importações* se apresenta, então, como a proposta possível de padrão de crescimento brasileiro, mas insuficiente para uma autêntica transformação da estrutura econômica do país para uma economia plenamente industrializada e tecnologicamente independente.

Para Tavares (1977), o planejamento dos investimentos públicos e privados se tornou gradativamente indispensável ao modelo de substituição das importações, por diminuir o risco de descontinuidade do aparelho produtivo e evitar o desperdício de recursos. A eliminação de pontos de estrangulamento nos setores de infraestrutura também se inseriu nessa estratégia, ao direcionar a atuação do Estado para mercados desprezados pelo investimento privado. Já Cardoso Jr. (2011) entende que o Estado brasileiro, que se constituiu de forma mais coordenada a partir da década de 1930, assumiu como sua a responsabilidade de transformar as estruturas econômicas e sociais da nação no sentido do desenvolvimento, atribuindo à industrialização um papel central nesse processo. Contudo, a sua condição de país de desenvolvimento capitalista tardio fez com que o processo de industrialização brasileiro não se tivesse viabilizado plenamente naquele momento, dada a incapacidade de superar as restrições financeiras e tecnológicas impostas pelo cenário internacional. Para esse autor, a superação do atraso no processo de industrialização teria requerido uma participação estatal mais coerente, abrangendo tanto a montagem de estruturas como a disponibilização de sistemas de planejamento governamental.

Essa forte identidade entre planejamento e industrialização somente perde algum vigor quando as práticas de planejamento, por força das circunstâncias, são impelidas a incluir agendas mais universais no seu escopo. Daí que Garcia (2015) considere a tarefa de

planejar em um ambiente de normalidade institucional – ou seja, de democracia – particularmente desafiadora já que canais de *participação popular* são criados e agendas de interesse geral buscam seus espaços. Quando, afinal, confluem, ainda que com eventuais deficiências, democracia representativa e democracia participativa. Para além disso, a diferença mais notória entre o planejamento da era militar e o realizado posteriormente decorre, como sublinha Almeida (2004), da anterior inexistência de qualquer tipo de negociação entre o poder legislativo e o poder executivo no processo de implementação de políticas e programas governamentais.

Em suma, parafraseando Ianni (1986), a cultura e a prática de planejamento nascem nos anos 30, associadas ao “imperativo” da industrialização. Nesse contexto, o Estado assume a responsabilidade de viabilizar esse processo, seja através da intervenção direta, com a criação de empresas públicas e estatais, seja na valorização do capital nacional e na defesa dos interesses das elites industrializantes. Em que pesem as consequências negativas da intervenção estatal, Ianni avalia o planejamento desse período inicial como favorável ao país, ao permitir a criação de um novo paradigma econômico, baseado em planejamento e urbanização, rompendo com o modelo agroexportador que predominou até o fim da República Velha (1889-1930).

4.2.2 – Consequências do planejamento na trajetória do desenvolvimento brasileiro.

É comum a participação do Estado em atividades econômicas, na condição de “empresário”, tanto em economias capitalistas maduras como nos países em desenvolvimento. Nesses últimos, a intervenção direta do Estado na esfera produtiva surge como algo incontornável diante da incapacidade do setor privado em investir em determinados segmentos. Historicamente, o Estado assumiu por excelência a responsabilidade de desenvolver setores em que era notória a dificuldade de viabilizar financiamento por fontes privadas. Assim, indústrias de base (petroquímica, siderurgia, energia, por exemplo), além das infraestruturas de transportes e comunicação, foram implantadas quando o Estado teve a oportunidade de canalizar a poupança coletiva para projetos julgados cruciais para o crescimento.

Tal fenômeno também ocorreu no Brasil, a partir da década de 1930. A Crise de 1929 deixa exposta a fragilidade do país, com uma economia baseada na produção e exportação

de produtos primários, e a partir de 1930 alguns setores do governo⁸⁵ começam a articular os meios de implementar um processo de industrialização. Esse processo será favorecido pelo Estado de variadas formas, seja pela disponibilidade de créditos subsidiados e privilégios tributários, seja pela intervenção direta na produção, através da criação de empresas públicas. Nesse contexto, o planejamento surge no país como forma de organizar e racionalizar essa intervenção.

É possível associar, em consequência, as várias abordagens do planejamento a necessidades específicas das fases da industrialização do país. Essa evolução do planejamento chegou ao auge nos anos 70 com o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I/1972-1974), um período de notável crescimento industrial. A partir dos anos 80, contudo, a crise fiscal do Estado brasileiro impede a manutenção desse modelo de intervenção estatal e o processo de industrialização induzido pelo planejamento não encontra os meios de se manter. O planejamento perde importância nesse novo cenário.

Um olhar retrospectivo desse histórico do planejamento no Brasil permite colocar algumas hipóteses e possíveis conclusões sobre os seus impactos na trajetória de desenvolvimento do país. A **primeira** refere-se à possibilidade de o planejamento ter atuado como catalisador do crescimento. Embora não se possa afirmar que esse impacto realmente tenha ocorrido, dadas as muitas variáveis em cena, parece haver uma correlação positiva entre a implementação de planos de desenvolvimento e índices de crescimento acima da média esperada. A explicação econômica é a de que a simples expectativa pode favorecer um aumento da taxa de crescimento efetiva (Coyne, 2011).

A **segunda** hipótese diz respeito aos possíveis impactos qualitativos. Novamente aqui parece razoável argumentar que os efeitos foram sobretudo favoráveis, ainda que não se possa desconsiderar as críticas a eventuais distorções provocadas pelo planejamento. Algumas dessas críticas procedem à primeira vista. Desde logo, a ampla presença estatal na economia terminou por diminuir o espaço da iniciativa privada, ou, ao menos, representar para esta um concorrente desigual. Depois, também se acredita que uma empresa estatal seja menos eficiente do ponto de vista econômico do que uma empresa privada, embora esse argumento seja muitas vezes atribuído a questões mais ideológicas

⁸⁵ Digo setores do governo porque a conveniência ou necessidade de uma política de industrialização não se mostrava (ainda) como uma proposta consensual em todas as esferas governamentais, já que o foco nesse setor significaria desatenção ou negação de privilégios para o setor agroexportador.

do que baseado em fatos (Abranches, 1979). Assim, em tese, essa presença maciça de empresas estatais teria resultado em perda de eficiência para a economia como um todo. A presença estatal via planejamento também teria contribuído para criar um modelo econômico concentrador de renda, em especial durante os governos militares, quando os planos previam explicitamente a necessidade de controlar salários, mesmo em períodos de alta inflação (Lago, 1990). Da forma como foi elaborada a maioria dos planos (i.e., com ênfase em crescimento econômico e eliminação de gargalos de infraestrutura), o planejamento favoreceu, antes de mais, uma atuação do Estado assente em uma agenda de crescimento econômico, em desfavor de uma ação precípua dos governos, constituída por políticas de cariz social. O resultado foi um país que avançou bastante em termos econômicos, mas que apresenta comparativamente índices sociais muito defasados (Pochman, 2015).

Contudo, cabe indagar a medida em que os diversos planos contribuíram para cada um desses problemas. Em relação ao “espaço da iniciativa privada”, o envolvimento do Estado na produção se fez sobretudo para prover bens e serviços quando era notório o desinteresse de atuação da iniciativa privada, em regra pelo volume de investimentos demandados. A capacidade de o setor privado operar em alguns desses segmentos somente ocorreu a partir dos anos 80, quando, paralelamente, o Estado já não dispunha dos meios de continuar a investir nos volumes requeridos em alguns setores, como o de telecomunicações. O fenômeno da privatização atende, assim, “interesses mútuos”: i) capitais em busca de oportunidades; e ii) dificuldade do setor público em dispor de recursos para novos investimentos. Não houve, portanto, uma invasão do espaço do setor privado por empresas públicas. Aliás, a privatização se deu em cima de toda a estrutura produtiva montada em décadas pelo setor público, em geral adquirida por valores altamente controversos⁸⁶.

A concentração de renda tampouco pode ser atribuída ao planejamento, embora os planos tenham eventualmente agravado o problema, ou ao menos pouco realizarem para reverter o quadro. Se comparados, percebe-se uma clara diferença entre o planejamento praticado no Brasil com aqueles implementados em países em que a proposta era claramente distributivista. Houve, nesse sentido, um relativo descaso com o problema por parte dos

⁸⁶ Não bastasse o preço controverso pago por empresas privatizadas, amiúde (a maior) parte dos recursos utilizados na sua aquisição eram obtidos de bancos públicos, a juros abaixo dos praticados pelo mercado, ou seja, subsidiados.

formuladores. Mas parece pouco provável que, na ausência de planejamento, o quadro seria mais animador, pois o livre funcionamento do mercado tende a concentrar renda, não a melhorar a sua distribuição. Assim, exceto para aqueles planos que tinham como premissa um controle explícito dos salários, o argumento não procede.

Por fim, parece pouco provável que o viés economicista dos planos tenha comprometido o desempenho dos governos na área social. A ênfase inicial na agenda econômica soa como uma escolha racional quando se tem um país com inúmeras deficiências e com alto nível de pobreza. Além disso, desde os 90, quando o discurso passou a ser o de concentrar a ação governamental em políticas sociais, para tanto privatizando empresas estatais (lucrativas), não se viu uma clara e indiscutível melhoria nos serviços prestados pelo Estado. O foco econômico dos planos, se diminuiu a atenção dada às políticas sociais, favoreceu o crescimento da produção e da riqueza. Essa riqueza poderia ser utilizada, em uma segunda etapa, em investimentos consistentes em políticas de bem-estar social. Se isso não tem ocorrido, tampouco se pode atribuir aos planos o crônico déficit do país nessa área. Ênfase em programas sociais é, afinal, uma escolha política.

4.2.3 – A avaliação (possível) do planejamento como um todo

O terceiro e último aspecto – a avaliação possível do planejamento como um todo – constitui a parte mais complexa de uma pesquisa acerca desse tema⁸⁷. Em realidade, pode-se afirmar que uma avaliação global do planejamento no país não comporta uma opinião única, válida para todo o período, já que esse compreende várias décadas de planejamento, cada qual com características econômicas, sociais e institucionais bastante distintas. Nesse sentido, a possibilidade de uma avaliação ser vista como equivocada ou tendenciosa supera a probabilidade de ser considerada precisa. Essa dificuldade de uma avaliação global decorre não apenas do longo período em que se planeja no Brasil, mas também dos resultados diversos que os planos alcançaram e, por último, de uma escassez relativa ou absoluta dos dados, ou de sua confiabilidade. Diante desse quadro nada animador, poucos autores se propuseram a assumir tal risco.

Nada obstante, avaliações dispersas, mas referenciais, sobre planos ou períodos foram realizadas por alguns autores, permitindo *insights* sobre o conjunto, mas sem garantia de que conclusões válidas para um momento pudessem ser estendidas para o conjunto.

⁸⁷ Cabe lembrar que uma avaliação dos resultados do planejamento não constitui o escopo da pesquisa.

Assim, trataremos aqui de um apanhado geral sobre os resultados do planejamento e deixaremos a próxima seção deste capítulo para análises pontuais sobre cada plano.

Almeida (2004) avalia que as experiências de planejamento governamental no Brasil se estruturaram, de modo geral, em torno de grandes objetivos econômicos, ainda que estabilização econômica e desenvolvimento regional também motivassem sua elaboração. Globalmente, considera que *algumas das metas propostas* foram atingidas, mas que os planos tiveram um papel reduzido na *situação social da nação*. Assim, o avanço tecnológico e os ganhos na estrutura industrial do país não foram acompanhados por significativa mudança no padrão de vida de uma parcela representativa da sociedade, tampouco para reduzir a extrema desigualdade social⁸⁸.

Kon (1994), ao analisar quatro décadas de planejamento (1943-1985), tece considerações oportunas sobre o conjunto de planos desse período. Inicialmente, salienta que o planejamento não se realiza alheio às condições políticas. Tal característica, no caso brasileiro, tem sido fonte de intensa instabilidade, tanto na fase de elaboração como na de execução do planejado. Em especial, Kon salienta que o planejamento consiste em um processo contínuo que abrange elaboração, implementação, controle e possíveis ajustes. O êxito de qualquer proposta não depende apenas da *consistência global* dos objetivos e metas, mas da capacidade de execução efetiva largamente determinada por um contexto mais amplo, em que dificuldades técnicas – e.g., falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infraestruturas, ausência ou inadequação de mecanismos de controle – frequentemente importam tanto ou mais que a própria restrição de recursos financeiros ou a instabilidade política. O Brasil tem mostrado, segundo sua análise, uma inaptidão crônica para levar a termo o ciclo completo do planejamento. Muitos planos implementados ao longo desse período pecaram ainda por uma visão de curto prazo, com foco na estabilização macroeconômica ou monetária⁸⁹, sem a abrangência requerida em um programa de desenvolvimento.

Mello e Souza (2012), por seu turno, ao avaliar o conjunto de planos implementados até o final dos anos 60, no âmbito do setor público, sublinha as dificuldades administrativas

⁸⁸ Esses resultados contrastam fortemente com aqueles apresentados pelo planejamento em países como o Japão e a Coreia, em que não apenas se verificou um aumento fabuloso do PIB, mas igualmente uma melhora significativa dos indicadores sociais, ainda que se trate de países com realidades sociais e institucionais bem distintas. O caso do Japão é especialmente emblemático, já que conseguiu criar uma “sociedade de classe média” em cerca de trinta anos.

⁸⁹ O foco na estabilidade macroeconômica foi a tônica dos planos da década de 80 e começo dos anos 90, quando finalmente se conseguiu um controle da inflação com o Plano Real.

que usualmente o planejamento enfrenta para alcançar os objetivos de política econômica previamente definidos pelo Estado. Haveria, assim, um *gap*, entre os fins almejados e a capacidade de atuação estatal. Corroborando a percepção de Kon, de que os planos no país dificilmente chegam a completar todo o seu ciclo, o autor refere que, com exceção do Programa de Metas, “nenhum dos planos chegou, sequer, à metade do caminho” (2012, p. 1671). Em uma visão crítica, declara que as tentativas de planificação global brasileiras primaram pela repetição de equívocos, sem aprender com os erros dos planos anteriores. Contudo, se não poupa censura aos planos globais, Mello e Souza avalia de forma mais positiva a experiência daqueles com foco regional ou setorial. Nestes últimos, em especial, vê com bons olhos a delegação de responsabilidade de execução ao setor privado, característica que, aliás, aponta como a principal razão do êxito do Plano de Metas.

Apesar de todas as críticas aos planos, Souza considera que “o que está em crise não é o planejamento, mas a forma de concebê-lo...” (2012, p. 1716)⁹⁰. Com efeito, a premissa de que este somente se torna viável quando se compatibiliza recursos financeiros, técnicos e administrativos aos fins desejados e devidamente quantificados lhe soa completamente equivocada. Embora não faça referência ao termo, suas ideias se inclinam fortemente para o que veio a ser chamado de planejamento indicativo, já que sugere direcionar o processo de desenvolvimento, através do uso harmônico e integrado dos instrumentos de política econômica, para alcançar fins determinados, mas não quantificados. Por último, chama a atenção para o caráter necessariamente político e conflitivo do planejamento, já que este atinge interesses de grupos econômicos e de classes sociais inteiras.

Matos (2002) avalia de forma menos crítica o planejamento realizado. Em sua visão, em uma primeira fase, o processo de planejamento foi *aprofundado* desde o Plano Salte (1948-1951) até o Plano Nacional de Desenvolvimento I (PND I/1972-1974). Em termos formais, o planejamento vai *gradativamente* assumindo contornos de abrangência, institucionalização, compatibilidade com a economia de mercado e identidade de objetivos dada por estratégia e diretrizes similares (2002, p. 175). Nesse período, o país foi capaz de estruturar cadeias produtivas e avançar para indústrias de alta tecnologia com a ajuda do planejamento. Esta fase, contudo, não sobrevive à crise fiscal do Estado e ao

⁹⁰ O artigo foi originalmente escrito em 1968. Por seu caráter pioneiro de avaliação dos planos no país, e por ter se tornado referência sobre o tema, voltou a ser publicado em 2012, sem modificações no texto original.

descrédito da prática, em seguida ao péssimo desempenho do PND II (1975-1979)⁹¹. O III PND (1980-1985), por seu turno, marca o início de um período de falência do planejamento e descrença na capacidade do desenvolvimento baseado na planificação, que se estende até meados dos anos 90. O PPA 1996-1999 constitui um novo marco no sentido de retomada do esforço de desenvolvimento calcado na prática de planejamento. Globalmente, Matos assinala que, ao se avaliar indicadores de produção, as políticas de incentivo ao crescimento constantes nos diversos planos impactaram positivamente variáveis macroeconômicas como PIB, renda per capita e taxa de investimento.

Bresser-Pereira (1998) considera que o planejamento foi útil como fator de aceleração das taxas de crescimento da economia e de indutor da industrialização, mas limitado enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento econômico. O caráter cíclico da economia também não pôde ser contrabalançado por propostas de planejamento.

Cardoso Jr. (2011) assinala, em uma avaliação global, que houve *uma dissociação e primazia historicamente alternada entre planejamento e gestão no país* (p. 5). De um lado, ao longo de quase todo o século passado, o planejamento realizado não dispôs dos meios materiais necessários ao seu êxito, dando lugar, portanto, a um *planejamento sem gestão*, assente em uma estrutura administrativa incapaz de dar suporte aos diversos planos. Todavia, segundo o autor, nos anos 90 inverteu-se a lógica: a ênfase na criação de um aparato administrativo e institucional ocorreu sem que o país tivesse alcançado uma estratégia efetiva de desenvolvimento. Dito de outra forma, nessa fase garantiu-se *gestão, mas descuroou-se o planejamento*.

Assim, para Cardoso Jr., a dicotomia se explica, de um lado, pela percepção do atraso do país frente às demais nações, o que levou o Estado brasileiro a uma busca do tempo perdido, processo em que a “rápida” estruturação de mecanismos de planejamento não foi acompanhada por uma organização administrativo-burocrática capaz de prover suas bases materiais; de outro, o desgaste do planejamento e o desmonte das instituições encarregadas do planejamento no país (e.g. IPEA) e a prevalência de uma onda ideológica neoliberal (Consenso de Washington) convergiram para priorizar “uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um dos seus traços mais evidentes” (Cardoso Jr., 2011, p. 8).

⁹¹ O Plano e administração como um todo foi duramente atingida pela Crise do Petróleo e suas consequências, quando o país ainda era fortemente dependente do óleo importado.

Souza (2004) credits grandes avanços econômico-financeiros, mas não o isenta de falhas e deficiências na coordenação e articulação do planejamento com outras esferas do governo, como a executiva e a financeira. Assim, sua análise, à semelhança de outros autores, considera a prática prejudicada pelas dificuldades de gestão e pela falta de integração dos planos ao conjunto do aparato governamental. Ainda que tenha em geral uma visão global positiva, Souza considera que a partir dos anos 80 o planejamento entra em declínio, e se torna incapaz de realizar a contento suas funções de racionalização e eficiência econômica.

Essa discussão conceitual do planejamento no país e a tentativa de avaliação global do seu impacto podem ser enriquecidas por um exame sucinto dos planos de desenvolvimento elaborados e implementados entre a década de 30 e o começo dos anos 90, quando os planos passaram a ter um formato mais específico, o de Planejamento Plurianual (PPA) com duração obrigatória de quatro anos. Esses planos são apresentados na seção seguinte.

4.3 – Histórico dos Planos: 1930-1991 – O planejamento na era anterior aos PPA

4.3.1 As Primeiras Experiências de Planejamento no Brasil – O Período do Estado Novo (1930-1945)

Não há consenso na literatura acerca de um marco específico de quando se iniciou no país um planejamento nos moldes do que se entende modernamente pelo termo.

Os primeiros esforços organizados dessa prática no Brasil surgem no final dos anos 1930 e início dos anos quarenta (Souza, 2004; Kon, 1994). Nas três primeiras décadas do século, a intervenção do Estado no domínio econômico não ocorre pelo instrumento do planejamento, e caracteriza-se pela atuação esporádica e descontínua (Cardoso Jr., 2011; Matos, 2002)⁹².

A instabilidade dos anos 30, desencadeada com a Crise de 29, contribui para uma mudança da perspectiva ideológica acerca do papel do Estado na economia. Se houve predomínio de uma política liberal até os anos trinta, a Crise fez refluir a crença no papel

⁹² As políticas de defesa do café foram relativamente organizadas, e beneficiaram o setor agroexportador, apesar dos custos absurdos impostos à economia como um todo; já o setor industrial até o início da chamada Era Vargas (1930-1945) não se beneficiou de nenhum planejamento estatal, mas tirou vantagem da intervenção estatal por meio de medidas restritivas à importação (Silva, 2015).

do mercado, abrindo espaço para mais participação do Estado na economia e para um papel mais significativo do planejamento neste contexto (Furtado, 2007). Essa maior presença, contudo, nunca chegou a ganhar contornos de uma intervenção radical no domínio econômico, nos moldes de uma economia planejada, mas se traduziu em uma *ingerência do governo* em assuntos econômicos que, até o final dos anos vinte, era bem menos expressiva⁹³.

Atento à oportunidade de reorientar o papel do Estado na economia, o Governo Vargas empenha-se na elaboração de estudos⁹⁴ que iriam resultar, alguns anos mais tarde, em um planejamento efetivo no país. Nesse sentido, o período em que esteve como Chefe do Executivo (1930-1945) é marcado pela elaboração de documentos e relatórios focados nas dificuldades e gargalos estruturais da economia brasileira.

O quadro abaixo apresenta as principais características dos estudos⁹⁵ de avaliação e diagnóstico da economia do período 1931-1948.

⁹³ Várias medidas e leis ilustram esse maior envolvimento, mas possivelmente o mais expressivo tenha sido a defesa da cotação do café pela compra e queima de estoques, e a concomitante proibição de cultivo de novos cafeeiros.

⁹⁴ A Missão Abbink e a Missão Cooke foram realizadas no âmbito de um programa de cooperação entre o governo brasileiro e o governo americano.

⁹⁵ Em 1941 houve também a Missão Taub, composta por dez engenheiros, dentre os quais o que lhe deu o nome, Alex Taub. Há poucas informações disponíveis sobre esta porque os relatórios não foram publicizados.

Quadro 5 - Principais características dos estudos de avaliação e diagnóstico da economia do período 1931-1948

<i>Relatório/ Diagnóstico Ano</i>	<i>Contexto</i>	<i>Principais gargalos revelados</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Sugestões e Consequências</i>	<i>Mérito do Estudo/ Plano</i>
Relatório Niemeyer 1931	<i>Convite pelo Governo brasileiro</i>	<i>Excessiva dependência econômica da exportação de poucos produtos agrícolas. / Debilidade das finanças públicas.</i>	<i>Estudar formas de o país superar a crise econômica gerada pela depressão dos anos 30.</i>	<i>O relatório despertou pouco interesse pelas críticas ao café. Defendeu a diversificação da produção agrícola.</i>	<i>A economia foi pela primeira vez analisada sob uma perspectiva global que embasaria um macro-planejamento de desenvolvimento.</i>
Missão Cooke 1942-1943	<i>No cenário de cooperação entre Brasil e Estados Unidos, na 2ª GM, o país solicita apoio americano para avaliar recursos e possibilidades econômicas. / Avaliar possíveis formas de colaboração do país com o esforço de guerra dos Aliados</i>	<i>Carências de infraestrutura de produção. Baixa capacidade de investimentos industriais. Restrições ao capital estrangeiro e à imigração. Escassez de energia.</i>	<i>Aumento do conhecimento da estrutura econômica. Criação de uma burocracia com expertise no processo de planejamento.</i>	<i>Análise da diversidade regional indica a necessidade de programas de desenvolvimento customizados para cada região brasileira. Recomenda concentrar esforço de desenvolvimento no Sul do país, em razão da estrutura já existente. Indica a necessidade de incentivar as indústrias siderúrgica e têxtil, ambas a cargo do setor privado. Capacitação de técnicos brasileiros.</i>	<i>Pesquisa analítica e sistemática da economia. Explicita problemas do desenvolvimento do país, mas sem vir a constituir-se em um plano de ação efetivo.</i>

<p>Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional</p> <p>1939 -1944</p>	<p><i>Proximidade do conflito na Europa aumenta a necessidade de investimentos na área de segurança interna e externa.</i></p> <p><i>A siderurgia é vista como indústria estratégica.</i></p> <p><i>Percepção da limitação da logística do país.</i></p>	<p><i>Deficiência de indústrias de base e de uma infraestrutura de transportes capazes de alavancar o crescimento industrial.</i></p>	<p><i>Criação de indústrias básicas (siderurgia e outras); de infraestrutura; estruturar a defesa interna e externa do país</i></p>	<p><i>A prática de um planejamento plurianual, em torno de cinco anos, aparece pela primeira vez.</i></p>	<p><i>Marco inicial do planejamento no Brasil, constituindo a primeira tentativa de alocação de recursos visando o atingimento de fins específicos.</i></p> <p><i>Cria a obrigação do Presidente da República prestar conta de cada exercício ao Tribunal de Contas.</i></p> <p><i>Cria teto de 10% para despesa com pessoal nos ministérios.</i></p>
<p>Plano de Obras e Equipamentos</p> <p>1944-1948</p>	<p><i>Desenvolvido a partir da expertise adquirida com as missões anteriores.</i></p> <p><i>Interrompido em 1946 com a queda de Vargas em 1945.</i></p>		<p><i>Apoio a obras públicas e indústrias básicas.</i></p>		
<p>Missão Abbink</p> <p>1948</p>			<p><i>Analisar os fatores que tendiam a promover ou a retardar o desenvolvimento econômico brasileiro.</i></p> <p><i>Retomava o princípio da cooperação econômica criado com a Missão Cooke em 1942.</i></p>		

Fonte: Elaboração do autor.

Apesar de fornecerem algumas indicações importantes, os *diagnósticos* constantes no quadro 5, no entanto, mal podem ser considerados como plano ou planejamento, ainda que mal elaborados, já que lhes faltam aspectos essenciais de qualquer plano de desenvolvimento econômico⁹⁶. Não se faz, por exemplo, previsão minimamente rigorosa de recursos necessários à execução de cada meta ou programa dos planos. Entretanto, parte da literatura aponta esses relatórios como o início do planejamento no Brasil (Matos, 2002; Souza, 2004), sublinhando o mérito destes diagnósticos terem possibilitado a criação de condições mínimas para as propostas elaboradas a partir dos anos 50.

Ao final dessa primeira fase, em que a experiência adquirida com as missões americanas desempenhou um papel crucial, o país começa a dar os seus primeiros passos em direção ao que viria ser uma prática de planejamento que justificasse essa denominação. Esse momento seria favorecido pelo início de criação de um quadro de servidores permanentes na administração pública e pela formação de uma incipiente burocracia profissional.

4.3.2 – Período 1945 - 1964 – Planejamento em tempos de normalidade constitucional

O Plano SALTE

Após o afastamento de Vargas em outubro de 1945 e a volta à normalidade democrática, a prática de planejamento permanece viva, mas o governo Dutra se mostrou pouco hábil em conquistar apoio político para a aprovação de seu plano de desenvolvimento. Proposto em 1946, o SALTE somente foi avalizado pelo Congresso em 1948. Uma lenta tramitação pode ser interpretada como resistência ao plano, especificamente, ou à prática em si. Souza (2012) assinala que a Constituição de 1946 sequer menciona *planejamento*. Assim, parece mais provável que a ferramenta não constituía uma prioridade naquele momento. O próprio governo adota uma postura menos entusiástica em relação a planejamento. De orientação liberal, a gestão Dutra buscava diminuir a intervenção direta na economia, estimulando uma maior participação do capital privado no esforço do desenvolvimento (Rezende, 2010).

Possivelmente pela primeira vez na história republicana, o Brasil havia acumulado, durante a segunda guerra mundial, uma reserva expressiva de ouro e de divisas através de saldos na balança comercial e no balanço de pagamentos. Entretanto, esse saldo foi dilapidado em menos de dois anos na ausência de um programa de investimentos para o setor público e na esteira da política liberal do governo, com um câmbio altamente estimulante das importações e desfavorável às exportações.

A deterioração do quadro macroeconômico – esgotamento das reservas cambiais, crise do balanço de pagamentos, descontrole inflacionário – se junta aos gargalos do setor de transporte e de energia para induzir o governo a se afastar da proposta liberal (Souza, 2012). Essa nova orientação cria um ambiente favorável para a elaboração de um programa global de investimentos, destinado a enfrentar os problemas econômicos e sociais identificadas pelo governo.

Assim, já na reta final de seu governo, o Presidente Dutra (1946-1951) lança o Plano SALTE (acrônimo de Saúde, Alimentação, Transportes, Energia), a ser executado no período 1950-1954⁹⁷, materializando uma proposta de enfrentamento da crise. À semelhança de planos da década anterior, o SALTE não possuía o rigor técnico de um plano econômico de desenvolvimento, mas evidenciava a natureza de um programa de gastos públicos, pouco conectados entre si. A proposta foi elaborada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) a partir de sugestões de vários ministérios, sobretudo dos afetos às políticas das áreas que lhe deram nome. Nesse sentido, ainda que coordenado pelo DASP, seria praticamente impossível dele exigir muita coesão e organicidade. Além disso, princípios básicos da elaboração de planos, como uma matriz insumo-produto, concebida na década de 40 por Wassily Leontief, não foram observados⁹⁸.

O SALTE enquadrava-se mais na categoria de um programa de gastos do que, propriamente, na de um plano, na linha, aliás, do *planejamento* praticado nos anos anteriores. Os recursos financeiros necessários seriam provenientes das receitas federais e de fontes externas. A tabela abaixo mostra a alocação dos recursos pelos quatro setores relacionados no Plano.

⁹⁷ O plano foi apresentado ao Congresso em maio de 1948, por meio de mensagem presidencial. Dificuldades na sua tramitação, contudo, fizeram que a sua aprovação se desse somente em 1950.

⁹⁸ No Brasil, a matriz de insumo-produto começou a ser elaborada em 1970, com periodicidade quinquenal, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Carvalho, 1998).

Tabela 1- Síntese da alocação de recursos do Plano SALTE.

Setor	Recursos financeiros (bilhões de Cr\$)	Participação percentual
Infraestrutura de transporte	11,4	57
Energia	3,2	16
Modernização da produção e provisão de alimentos	2,7	13,5
Saúde	2,6	13
Total	19,9	100*

Fonte: Baer (2005).

O Plano SALTE, contudo, começou a apresentar problemas sérios de execução em pouco mais de um ano de seu lançamento. Estimativas excessivamente otimistas sobre recursos a serem disponibilizados e utilizados foram determinantes para seu insucesso⁹⁹. Mello e Souza anota diversas debilidades técnicas no plano, além da citada vulnerabilidade do arranjo financeiro. A responsabilidade executiva não vem detalhada em termos de datas, recursos, natureza e condições dos trabalhos, de forma que as metas previstas pudessem ser devidamente monitoradas e executadas. O plano foi elaborado sem a participação do conjunto da administração pública, o que contribui para lhe dar ares de uma realidade distante das possibilidades de execução pelo aparato burocrático do Estado, não tendo sido imaginada qualquer proposta de reforma administrativa que reforçasse a coordenação e o controle financeiro de sua execução. Houve, ainda, notórias falhas no relacionamento funcional entre o orçamento e o SALTE. Assim, Mello e Souza o reputa como “talvez o mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil” (2012, p. 1681).

Ainda que a visão desfavorável do conjunto do plano prevaleça, o Salte inova ao trazer para a agenda de governo a preocupação com saúde e alimentação, na linha de uma visão mais “social” do planejamento no país, tradicionalmente focado na eliminação dos gargalos industriais e de infraestrutura. Outro ponto positivo foi a disciplina que o processo de elaboração do plano trouxe à política econômica do período. Com efeito, após os arroubos dos dois primeiros anos do pós-guerra, os *policymakers* voltaram à

⁹⁹ A previsão inicial de recursos era de 2/3 advindos do próprio orçamento do governo e 1/3 de fontes de financiamento, sendo que, para ambas, esta não se concretizou.

(dura) realidade do país e passaram a avaliar de forma mais crítica os problemas nacionais e as opções de como resolvê-los.

Para além dos aspectos técnicos e econômicos, o Salte legou uma valiosa experiência acerca dos aspectos políticos inerentes à planificação. Talvez óbvia nos dias de hoje, a desconsideração desses detalhes à época seguramente desfavoreceu as suas já escassas possibilidades de êxito. O plano foi uma construção palaciana, conduzida por técnicos reunidos no DASP, sem qualquer participação da sociedade. Somente em um segundo momento foi buscado o apoio político necessário a um projeto coletivo daquele porte. Entretanto, o trâmite da proposta no Congresso não se deu com a rapidez desejada, provável fruto de uma velada falta de endosso à proposta. Afora o aparentemente frágil apoio dos parlamentares, o Salte tampouco despertou entusiasmo entre os empresários, sendo que a sua entidade máxima, a Confederação Nacional da Indústria, apontava a inexistência de bases seguras para o financiamento das obras e serviços pretendidos, e, nesse sentido, avaliava que “... o Plano Salte não deve e nem pode ser posto em execução, a menos que sofra transformações radicais” (apud Mello e Souza, 2012, p. 1682).

Subavaliada a importância do apoio político da proposta, e elaborada sem o aval de setores empresariais, o Salte já teria nesses aspectos um forte viés para o insucesso e rápida descontinuidade. A grande lição do plano foi, portanto, a necessidade de se angariar um amplo respaldo social à proposta para se alargar a possibilidade de sucesso.

Malgrado os ventos contrários, o plano adentrou o segundo período de Vargas no poder (1951-1954). O término da administração Dutra não representou o abandono de todas as metas e objetivos, já que alguns projetos foram transferidos para os respectivos ministérios temáticos.

O Plano de Metas (1956-1961)

A década de 1950 foi de intensa transformação da economia brasileira (Baer, 2005), sobretudo a partir da presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1960), quando o país cresce a uma taxa anual média de 7%, e a indústria se expande quase o dobro desse valor (cerca de 13 % a cada ano).

Após o malogro do Plano SALTE, provocado, entre outros, por uma previsão de recursos muito otimista, evidenciava-se a urgência de se equacionar o problema das fontes de financiamento para que os planos viessem a desempenhar um papel relevante no processo

de desenvolvimento do país (Memórias do Desenvolvimento, 2009). Nesse quadro, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, como instituição primordialmente encarregada de encontrar os meios de canalizar poupança, doméstica ou internacional, para atender a demanda por crédito.

A partir de 1953, o BNDE e a CEPAL¹⁰⁰ (Comissão Econômica para a América Latina) elaboraram estudos sobre as variáveis macroeconômicas do país que constituíram um subsídio valioso para a retomada do planejamento. Os estudos inovavam ao apresentar diagnósticos mais detalhados da economia, permitindo pela primeira vez a realização de um planejamento bem mais abrangente do que os anteriores¹⁰¹. Nesse contexto, Kubistchek propõe, no primeiro semestre de 1956, o Plano de Metas, o programa econômico de seu governo.

O Plano era constituído de trinta metas¹⁰² relativas a diversos aspectos da economia, em que se destacava o foco na provisão de energia, na produção industrial e na criação de infraestrutura produtiva¹⁰³. A estimativa de recursos domésticos para o Plano estava distribuída de acordo com a tabela 2:

Tabela 2 – Previsão da origem dos recursos financeiros do Plano de Metas.

Orçamento federal (inclusive fundos vinculados)	39,7%
Orçamento dos estados	10,4%
Financiamento de entidades públicas (BNDE, Banco do Brasil, etc.)	14,5%
Recursos próprios de empresas privadas ou de sociedades de economia mista	35,4%

Fonte: Brasil, 1958

Em relação aos seus congêneres anteriores, o Plano de Metas apresentou muitos avanços. O nível de detalhamento dos projetos, inclusive com metas físicas e estimativas de custos

¹⁰⁰ Órgão regional das Nações Unidas, ligado ao Conselho Econômico e Social, criado em 1948 com o objetivo de elaborar estudos e alternativas econômicas para os países latino-americanos.

¹⁰¹ O plano continha iniciativas para setores-chave da economia, tanto públicos quanto privados, alcançando cerca de ¼ da produção nacional.

¹⁰² Energia elétrica; energia nuclear; carvão mineral; produção e refino de petróleo; ferrovias (reaparelhamento); ferrovias (construção); rodovias (pavimentação); rodovias (construção); portos e dragagem; marinha mercante; transporte aeroviário; produção de trigo; silos e armazéns; armazéns frigoríficos; matadouros industriais; mecanização da agricultura; fertilizantes; siderurgia; alumínio; metias não ferrosos; cimento; álcalis; papel e celulose; borracha; exportação de minérios de ferro; indústria automobilística; construção naval; indústria de material elétrico pesado e de mecânica pesada e formação de pessoal técnico.

¹⁰³ Apenas a última meta – “Formação de Pessoal Técnico” – não estava diretamente relacionada a produção e a crescimento econômico. A esta meta foram alocados apenas 3,4% dos recursos previstos no Plano.

mais precisas¹⁰⁴, e uma sistemática de acompanhamento baseada em relatórios facilitavam uma avaliação acurada do andamento e do êxito do plano (Brasil, 1958).

Persistiam, porém, limitações já recorrentes no planejamento realizado anteriormente. Não existia, ainda, uma visão global completa da economia, e lhe escapavam aspectos que forçosamente precisam ser considerados para o sucesso de um plano econômico, como suas implicações de política fiscal e monetária, e os impactos na balança comercial e de serviços. Nesse sentido, há controvérsia acerca da sua importância para o futuro papel dos planos econômicos como instrumento de gestão e para a economia como um todo.

Diversos autores colocam o Plano de Metas como a primeira experiência efetiva de planejamento econômico nacional. De fato, o plano foi até aquela data seguramente o mais abrangente em termos de setores econômicos alcançados pelas ações previstas, em nítido contraste com as abordagens setorializadas e contingenciais que historicamente caracterizava o planejamento no país. Havia nele um nítido objetivo de transformação da estrutura produtiva brasileira (Silva, 2015). Lafer (2003), por seu turno, o considera a experiência pioneira em planejamento governamental no país em função da sofisticação técnica de sua formulação e por seu impacto no sistema produtivo. Orenstein e Sochaczewski (1990) reconhecem a organicidade da proposta e o vêem como um conjunto coerente de objetivos e investimentos.

Divergindo dessa interpretação, contudo, Palazzo (1977) o avalia antes como um programa amplo. Para esse autor, a proposta de fato avança em relação ao Plano Salte, por sua visão mais abrangente e pelos objetivos mais ambiciosos, mas ainda peca por constituir basicamente uma coletânea de projetos a serem priorizados. Ademais, na linha da abordagem tradicional da prática de planejamento no Brasil, permanece a ênfase em infraestrutura e indústria de base. Na sua análise, portanto, não se caracterizava um *planejamento global*, o que, aliás, pôde ser atestado pelas deficiências no esquema de financiamento, o qual levou a um surto inflacionário com tremendo impacto nas administrações posteriores. Essa posição é endossada por Baer (2005, p. 75), para quem o Plano de Metas não representa a rigor uma experiência de planejamento em sentido estrito, por lhe faltar a característica de um *programa de desenvolvimento global*.

Em termos de elaboração, o plano se distingue do anterior pelo sucesso no diálogo e na formação de uma melhor parceria entre os setores público e privado, inclusive com a

¹⁰⁴ Fato bem relevante se considerarmos os níveis de incerteza decorrentes da inflação no período.

participação de empresários na definição de metas factíveis a serem alcançadas em cada segmento econômico. O Plano de Metas assinala, para Weffort (1968), um *turning point* na diversificação dos interesses associados à formulação e execução de propostas de planejamento. Assim, se historicamente o uso do instrumento se constituiu em um projeto das elites econômicas, sobretudo do setor industrial, preocupadas em alavancar seus empreendimentos, o Plano de Metas é apresentado como uma espécie de “pacto social”, em que os vultosos investimentos públicos na indústria nacional beneficiariam não apenas os detentores do capital, mas a massa de assalariados, através da maior oferta de postos de trabalho, de ganhos salariais e de acesso a bens de consumo. Planejamento, nessa perspectiva, passa a ser visto como uma forma possível de se obter uma melhoria dos indicadores sociais.

A desconsideração de impactos sistêmicos dos estímulos setoriais termina por provocar desequilíbrios no conjunto da economia, algo que se tornou patente no começo dos anos 60, expresso, por exemplo, no aumento das pressões inflacionárias. Em que pese suas limitações, o Plano em geral é apontado como bem-sucedido. Lafer (2003) aponta como fundamental para o seu êxito a habilidade de Kubitschek em criar uma estrutura administrativa paralela¹⁰⁵ que foi encarregada de gerir o Plano sem os tradicionais entraves na ação e as limitações dos recursos humanos típicos da burocracia brasileira. Outro aspecto salientado por Lafer como essencial ao êxito do Plano refere-se aos conceitos de *ponto de estrangulamento* e *ponto de germinação*¹⁰⁶. *Ponto de estrangulamento* diz respeito a setores da economia que, por sua deficiência ou insuficiência na provisão de produtos ou serviços, dificulta ou impede o crescimento ou desenvolvimento de outros setores¹⁰⁷. Energia e transportes eram vistos como os principais pontos de estrangulamento¹⁰⁸. Já por *ponto de germinação* se entendia a

¹⁰⁵ Essa “estrutura paralela” foi materializada com os chamados Grupos Executivos, sendo o mais famoso o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), criado em 16 de junho de 1956. Os GE tinham a função de elaborar e coordenar os programas setoriais definidos pelo governo. Os Grupos eram formados por administradores do setor público e por empresários com poder de decisão acerca dos benefícios e dos recursos financeiros envolvidos na execução do Plano de Metas. Por serem estes administradores do setor público egressos de uma tecnocracia meritocrática (BNDE, Banco do Brasil, Superintendência da Moeda e Crédito), os GE funcionaram a contento, sem níveis de corrupção que seriam comuns nesse tipo de parceria.

¹⁰⁶ Esses conceitos foram introduzidos no âmbito da Comissão Mista Brasil – E.U.A, o que de certa forma atesta a influência dessas comissões da década de 40 como etapa necessária ao planejamento que surgiu no país nos anos 50 e 60.

¹⁰⁷ Apesar de se referir a qualquer setor da economia, o ponto de estrangulamento (ou gargalo, no “economês” moderno), que mais se notabilizou foi o chamado “ponto de estrangulamento externo” que refere a dificuldade de importar decorrente do balanço de pagamentos. Essa dificuldade de importar está na raiz do modelo de “crescimento de *substituição de importações*”.

¹⁰⁸ Energia e transporte concentravam, respectivamente, 43,4% e 29,6% do total de investimento planejado (Lafer, 2003).

possibilidade de crescimento de um setor que decorria da oferta adequada de infraestrutura. Esses conceitos permitiram a elaboração de um plano com uma perspectiva mais abrangente da economia, deixando explícitas relações de interdependência não evidenciadas em propostas de planejamento anteriores¹⁰⁹.

O Plano de Metas é visto como um dos mais exitosos na história do planejamento no Brasil, em termos do cumprimento ou mesmo superação das metas quantitativas definidas no seu começo¹¹⁰, sobretudo quando consideramos que algumas metas foram revistas mais de uma vez e, ainda assim, cumpridas na maioria dos casos. Costa (1971) avalia em cerca de 70% a execução do conjunto do plano, visto que os índices mais elevados dos setores de transporte e indústrias de base se contrapõem à dificuldade verificada em metas de alimentação e educação. A tabela 3 sintetiza o alcance das trinta metas em termos percentuais:

Tabela 3 - Índices percentuais de execução das metas do Programa de Metas.

Setores	Nº de metas	Até 20%	De 21% a 50%	De 51% a 75 %	De 76% a 99 %	100 % ou mais	Índice médio de execução
Energia	5	1	1	1	2	-	60,3%
Transporte	7	-	2	1	2	2	81,2%
Alimentação	6	2	1	2	1	-	49,3%
Indústrias de Base	11	-	-	6	4	1	72,3%
Educação	1	-	1	-	-	-	50,0%
Total	30	3	5	10	9	3	67,0%

Fonte: Costa, 1971.

Entretanto, os resultados foram heterogêneos. Percebe-se que o setor de alimentação, que já na elaboração do Plano não havia recebido tratamento igual aos demais em termos de recursos, também foi menos valorizado em termos de execução, resultando em números decepcionantes para a produção de trigo e a expansão de armazéns frigoríficos. Algumas opções do plano, em termos de trajetórias de desenvolvimento, também são passíveis de críticas. A mais notória delas refere-se ao impulso dado à indústria automobilística em desfavor do modal ferroviário. Kubitschek criou incentivos econômicos e financeiros para a vinda de grandes montadoras ao país, ao mesmo tempo em que investia pesado na abertura de estradas. Mas os recursos abundantes para as rodovias eram os mesmos que

¹⁰⁹ A ideia de demanda derivada, ou seja, o impacto de um setor no nível de produção de outro em função de sua necessidade de insumos, também foi essencial para compreensão dessa interdependência.

¹¹⁰ Ainda que a comparação seja feita pela simplicidade, já que a rigor precisaria comportar diversas outras variáveis, vale lembrar que a taxa média de crescimento econômico nos cinco anos do plano foi de 7%, portanto bem acima dos 5% verificados nos dois quinquênios anteriores.

faltavam para a manutenção e expansão da rede ferroviária. Assim, o país se tornou crescentemente dependente de automóveis, mas com uma estrutura de transporte por trens deteriorada. Em uma país de dimensões continentais como o Brasil, é fácil deduzir o custo ambiental e econômico que a escolha teria no futuro.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 – 1965)

O Plano foi apresentado ao país em 30 de dezembro de 1963, apenas três meses após a solicitação do Presidente da República, Joao Goulart, à equipe encarregada de sua elaboração¹¹¹. A ideia era formular um plano que permitisse, ao mesmo tempo, um rápido desenvolvimento econômico e estabilidade dos preços. O parâmetro *rápido*, nesse caso, se referia aos índices de crescimento anotados entre 1957 e 1961, quando a taxa de expansão do PIB registrou 7% ao ano. Também se defendia que esse aumento da produção se refletisse em melhoria dos salários, incorporando ganhos de produtividade, sobretudo para os estratos sociais inferiores. A taxa de inflação a ser perseguida era de 25% em 1963 e 10% em 1964, rompendo a espiral de crescimento que atingiu 50% em 1962, e com possibilidade de hiperinflação.

A proposta pode ser resumida nos seguintes objetivos:

- 1- Taxa de crescimento do PIB de 7% a.a. e 3,9% de crescimento da renda per capita;
- 2- Controle da inflação, com meta de 10 % a.a. para 1965;
- 3- Distribuição mais ampla dos frutos do desenvolvimento entre a população, com aumento dos salários atrelados ao crescimento da produtividade;
- 4- Aumento da ação do governo no campo educacional, científico e de saúde pública;
- 5- Levantamento dos recursos naturais e diminuição das diferenças regionais dos níveis de vida da população;
- 6- Eliminação de “entraves institucionais” ao desenvolvimento, como a concentração fundiária;
- 7- Refinanciamento e mudança do perfil (alongamento) da dívida externa;
- 8- Desenvolvimento institucional do Governo, através do aumento da “unidade de comando”.

Embora a taxa de crescimento de 7% ao ano tenha sido considerada pouco “grandiosa” (Jornal do Brasil, de 30 e 31/12/1962), as metas eram contraditórias¹¹² e, sobretudo, irrealis

¹¹¹ O Plano foi elaborado pelos vários órgãos da administração federal, sob a coordenação do Ministro Celso Furtado.

¹¹² A lista é longa: ao mesmo tempo em que se desejava uma diminuição do déficit público, o governo teve que aceitar aumentos significativos no salário dos servidores (60%), parte de sua base política; previa-se aumento dos impostos e tarifas sem consideração do seu impacto nos preços (inflação); buscava-se recursos externos via financiamento de agências multilaterais (FMI, BIRD), mas sem apoio interno à políticas

para o quadro político e econômico pelo qual o país passava. Além disso, o delicado e frágil apoio político que mantinha o Presidente Goulart no poder obrigava-o a concessões econômicas que minavam as restritas possibilidades de sucesso do plano.

Em termos de execução, contudo, o Plano nem sequer chegou a ser implementado. De fato, apesar da alocação inicial de 3,5 trilhões de cruzeiros para investimentos, esses valores foram rapidamente corroídos pela inflação¹¹³. O esforço de compatibilizar o aumento do Produto Interno Bruto – nas taxas históricas de crescimento – com a necessidade de controlar a inflação se inviabiliza no cenário econômico e político daquele momento. No plano econômico, os recursos comprometidos no Plano de Metas e na construção de Brasília impunham restrições à criação de estímulos econômicos e financeiros para acelerar a atividade econômica¹¹⁴; no plano político, a radicalização das posições ideológicas e o fim do “pacto populista” retiravam as bases políticas que permitiram o sucesso do plano anterior.

Diante desse quadro, e após a ruptura institucional vivida pelo país em abril de 1964 com o golpe militar, o Plano Trienal figura entre os mais icônicos exemplos de insucesso do planejamento no país. Para Singer (1977), o Plano Trienal não consistiu em um plano de desenvolvimento econômico e social, mas uma plataforma de ação do governo federal. Bresser Pereira (1998) salienta que as condições políticas da época dificultavam – ou mesmo impossibilitavam – a execução de qualquer plano econômico. Ainda assim, para Ianni (1986, p. 208), o Plano representou “o primeiro instrumento de política global e globalizante, dentre todos os formulados até então pelos diversos Governos do Brasil”. Segundo o mesmo autor, “o Plano Trienal correspondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica” (Ianni, 1986, p. 209), de desenvolvimento de programas e planos. Essas visões conflitantes ilustram as muitas leituras do sucesso ou insucesso dos planos, realizadas no âmbito da academia.

No caso em tela, a avaliação de Ianni mostra-se acurada em alguns aspectos. O Plano Trienal apresentou, de fato, uma proposta globalizante. Além do crescimento e do controle inflacionário, Celso Furtado mostrou preocupação em avançar em áreas como

ortodoxas preconizadas por estas instituições (condicionantes dos empréstimos) e até mesmo hostilidade ao capital estrangeiro por partidos socialistas e seus simpatizantes.

¹¹³ A inflação atingiu 78,4% em 1963 e 91,8% em 1964.

¹¹⁴ Esse fator, por si só, criava uma dificuldade imensa para a elaboração e execução de um plano econômico voltado ao crescimento não-inflacionário, já que restringia bastante a possibilidade de crescimento da demanda sem pressão dos preços, baseada na capacidade ociosa dos fatores de produção.

educação e diminuição de disparidades regionais de nível de vida. O plano propunha as chamadas *reformas de base*, propostas de políticas econômicas e sociais profundas, como a reforma agrária, que obviamente encontravam uma feroz resistência entre os setores conservadores da sociedade, e que significavam uma mudança institucional não desprezível. Nesse sentido, constituía uma evolução quando comparado a propostas anteriores, focadas em visões estreitas de cunho econômico, que apenas tangencialmente se debruçavam sobre problemas sociais estruturais do país.

O plano apresentava uma natureza híbrida. Ao mesmo tempo em que buscava o desenvolvimento acelerado, mostrava clara preocupação com a estabilidade de variáveis macroeconômicas, com destaque para a inflação. Esse tipo de plano se torna especialmente comum nos anos 80, quando o país lutava pela estabilidade da moeda. Mas, ao contrário do período posterior, há indícios de que a estabilidade econômica naquele contexto era vista como uma necessidade – um meio – e não um fim das políticas. Os recursos estimados para as metas – 3,5 trilhões de cruzeiros nos três primeiros anos – seriam rapidamente corroídos por uma inflação elevada, daí que essa estabilização se tornou prioritária. Mas as medidas estabelecidas para lidar com a ameaça dos preços, como elevação da carga fiscal, redução das despesas públicas e captação da poupança privada no mercado de capitais, conflitavam com alguns objetivos do plano ou não dispunham de viabilidade política, dado o frágil suporte político de Goulart. Assim, tecnicamente, e a despeito da capacidade indiscutível do seu principal mentor – Celso Furtado –, o plano apresentava diversas inconsistências, e, aliado a um momento político especialmente difícil, não dispunha de muitas possibilidades de êxito.

4.3.3 – Os Governos Militares

O Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1967)

Foi o primeiro plano elaborado no âmbito do regime instalado a partir do movimento político-militar de abril de 1964. O PAEG pretendeu se constituir não como um “plano global de desenvolvimento, mas apenas como um programa de ação coordenada do Governo no campo econômico” (Kornis, 1982, p. 41). Apesar de menções à democracia, o PAEG foi concebido em um quadro de marginalização dos partidos políticos que prevaleceu a partir da implantação do regime ditatorial, em abril de 1964. Naquele

contexto, o governo que se instalou apresentava características de uma *tecnocracia* apadrinhada pelos militares (Mello e Souza, 2012). A estrutura administrativa organizada para servir de suporte ao plano estava, portanto, distante de modelo de planejamento democrático-participativo, ou, ao menos, minimamente permeável a aspirações coletivas. A principal figura política responsável pelo plano foi o economista Roberto Campos, ícone do pensamento liberal do país, alçado ao posto de Ministro Extraordinário de Planejamento.

O propósito básico do PAEG era conciliar “estabilização, desenvolvimento e reforma democrática” (BNDE, 1964, p. 209)¹¹⁵. À semelhança de planos passados, o nível de ambição do PAEG era elevado e incluía nos seus objetivos: acelerar o ritmo de crescimento econômico interrompido entre final de 1962 e 1963¹¹⁶; controlar o processo inflacionário nos dois primeiros anos, e obter um “equilíbrio dos preços” a partir de 1966; diminuir diferenças setoriais e regionais; aumentar a oferta de empregos e, por fim, equilibrar o balanço de pagamentos, visto como um gargalo da capacidade de importar e, portanto, obstáculo ao desenvolvimento econômico. O controle da inflação e a retomada do processo de desenvolvimento constituíam, portanto, as duas grandes preocupações do PAEG.

Se os objetivos do PAEG eram ambiciosos e abrangentes, a seu favor era elencada uma gama variada de instrumentos macroeconômicos capaz de, em tese, lidar com esse desafio¹¹⁷. Assim, os instrumentos considerados para a obtenção das metas propostas abarcavam política fiscal (redução do déficit governamental para diminuir a pressão inflacionária dele decorrente); política tributária (aumento da arrecadação e correção de distorções da carga tributária); política monetária (estabilização dos preços, mas sem retração da atividade econômica; estímulo à poupança); política bancária (fortalecimento do crédito, sem criação de estímulos inflacionários); investimentos públicos em infraestrutura; política cambial e de comércio exterior (diversificação de fonte de suprimentos de insumos e recursos financeiros e de destino de exportações, e gestão da

¹¹⁵ Tal ambição – reforma democrática – soa irônica se considerarmos os contornos que o sistema político assumiu nos anos seguintes, com o caráter abertamente autoritário do regime militar, sobretudo a partir da publicação do Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968.

¹¹⁶ Como já observado, as taxas de crescimento do PIB despencaram de um patamar relativamente elevado de 7% ao ano entre 1957 e 1962 para 0,9% em 1963. Entretanto, essa desaceleração ocorreria parcialmente em consequência da própria dinâmica da economia, e não pode ser atribuída exclusivamente a políticas econômicas específicas.

¹¹⁷ A principal característica do PAEG foi a amplitude do arsenal de políticas macro e microeconômicas. Sem consideração do alcance das metas propostas, o fato é que o plano, ao menos na sua formulação, foi sofisticado em termos de abrangência (Mello e Souza, 2012).

dívida externa); política de estímulo ao ingresso de capital estrangeiro e de reinvestimento de lucros; política habitacional (facilidade na aquisição de casa própria); política agrária (aumento de produção e de produtividade), entre outros (Brasil, 1964).

Esse conjunto numeroso de medidas e de políticas visava a retomada de um ritmo de crescimento que girasse em torno de 7% ao ano. O Plano trazia um diagnóstico extenso da situação econômica do país e de muitos de seus problemas estruturais. Ainda que incompleto, superficial ou equivocado na definição ou na solução proposta para alguns dos problemas mencionados¹¹⁸, o plano teve o mérito de trazer para a agenda econômica questões negligenciadas em planos anteriores, centrados basicamente em esforços de crescimento econômico ou em ações que facilitassem o aumento do PIB, como a criação de infraestrutura ou a implantação de uma indústria de base.

Do ponto de vista da técnica de elaboração do plano, o PAEG mostrou um grande avanço em relação a seus predecessores. As diversas vertentes do instrumental macroeconômico – política fiscal, monetária, creditícia etc. – foram direcionadas de forma coerente para o objetivo principal do plano, ou seja, debelar a inflação. Não havia inconsistências perceptíveis ou objetivos conflitantes que desde o começo comprometeram o Plano Trienal. Ainda em contraste com este último, houve uma definição clara do respectivo papel dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, o primeiro assumindo a tarefa de mentor intelectual, e o segundo se ocupando de aspectos instrumentais. O plano também inovou ao criar uma unidade isolada da estrutura burocrática comum, o que permitiu recrutar e remunerar profissionais capacitados. A unidade criada para esse propósito – o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – foi o embrião do que se tornaria posteriormente o grande celeiro de especialistas em planejamento no país.

A fase de implementação do PAEG, contudo, foi marcada por contestação de algumas das medidas propostas para sanear a economia e permitir taxas expressivas de crescimento econômico. Em particular, os aumentos “desordenados” dos salários¹¹⁹ do governo Goulart, vistos como uma das causas da inflação por economistas conservadores,

¹¹⁸ O diagnóstico da inflação feito pelo plano é bastante emblemático desse ponto, já que, na leitura dos elaboradores da proposta, a inflação no Brasil era resultante de três fatores: i) déficits públicos; ii) excesso de crédito às empresas, e iii) elevação dos salários em descompasso com aumento da produtividade (Kon, 1994). Como consequência direta dessa interpretação, o combate à inflação no período militar foi baseado essencialmente no controle dos salários com graves impactos no poder aquisitivo dos trabalhadores e, ainda, com reflexos negativos na distribuição da renda.

¹¹⁹ Esses aumentos de salário dificilmente poderiam ser assim denominados. Quase invariavelmente tratava-se de mera reposição da inflação passada.

somente conseguiram ser barrados através da eliminação do poder político dos sindicatos¹²⁰ (Mello e Souza, 2012). O segundo vértice do combate à inflação – voltado às políticas fiscal e monetária – tampouco foi implementado sem custo social elevado¹²¹. A primeira se traduziu em aumento de impostos diretos e indiretos; a segunda correspondeu a um aumento da liquidez apenas na medida de expansão dos preços, ou seja, com forte restrição ao crédito¹²². A gestão do déficit público passaria, entretanto, por uma mudança positiva, ao se introduzir as ORTN¹²³ (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) como principal forma de seu financiamento, em substituição à pura e simples emissão de papel moeda.

A avaliação global do PAEG indica que as medidas de estabilização do Plano não se reverteram em uma estratégia clara de crescimento econômico (Sandroni, 2008), ou talvez, de forma mais direta, as medidas de controle inflacionário restringiram o espaço potencial para o crescimento. A política fiscal contracionista de 1965, baseada em aumento de impostos e restrição dos gastos públicos, e a diminuição da disponibilidade de crédito ao setor privado impactaram fortemente a produção industrial naquele ano. A mudança de orientação para uma política de maior liquidez, em 1966, por seu turno, permitiu um avanço expressivo da indústria (Kornis, 1983). A gestão econômica oscilava, assim, entre a criação de estímulos para o crescimento e a manutenção de um nível socialmente aceitável de aumento dos preços (Almeida, 2004).

O PAEG trouxe gradualmente a inflação para patamares mais razoáveis, mas ainda assim inaceitáveis pelos referenciais de hoje, sobretudo quando percebemos que não houve, em todo o período, uma compensação em termos de crescimento econômico decorrente desses altos índices, como se mostra na tabela 4. Em seu conjunto, o Plano representou uma tentativa de reestruturar a economia a partir de uma perspectiva liberal, consoante as forças políticas que detinham o poder. A avaliação de seu êxito, obviamente controversa

¹²⁰ A literatura sobre esse tema aponta perdas que variam entre XX e YY % no triênio. A fase corresponde a um período de enrijecimento do governo militar que somente começaria se distender no final dos anos 70, já no governo Geisel (1974-1979).

¹²¹ Essa é uma interpretação típica do período militar: a de que a inflação era causada pelo “excesso de demanda”.

¹²² Conjugadas essas medidas, torna-se fácil concluir que, a depender do aumento da demanda para crescimento do PIB, o Plano não apresentava a menor possibilidade de prosperar.

¹²³ As ORTN constituíam uma modalidade de título público federal emitida entre 1964 e 1986, com a característica de pagar uma remuneração corrigida e evitar a corrosão da inflação sobre as aplicações futuras (Sandroni, 2008).

e marcada pelo viés ideológico de quem a faz, deixa evidente que qualquer mudança dessa envergadura não se realiza sem custos, e esses foram inquestionáveis (Fishlow, 1974).

Tabela 4 – Crescimento do Produto Interno Bruto e taxa de inflação (1964-1968).

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

Fonte: Almeida, 2004.

A perda de vigor do crescimento do PIB no período 1963-1967 somente foi compensada na forte expansão de 1968-1974. O aumento do custo do dinheiro decorrente da restrição ao crédito penalizou as empresas, registrando-se forte elevação das concordatas e falências, sobretudo em empresas de pequeno e médio porte. O viés concentrador de renda¹²⁴, contudo, é indicado como o aspecto mais adverso do plano, sobretudo em um país com histórico muito negativo de redistribuição da riqueza.

O saldo mais favorável foi o conjunto de reformas institucionais que, previstas no plano ou dele decorrentes, ajudaram a clarear o caminho para um novo ciclo vigoroso de crescimento econômico, embora falho em alcançar a mesma pujança no plano social. As reformas do sistema financeiro, do sistema tributário e a reforma do sistema de financiamento habitacional¹²⁵, por exemplo, não sanaram todas as deficiências desses setores, mas fizeram o país avançar em direção a uma economia de mercado mais moderna (Almeida, 2004), ainda que com elevado custo social. Esse padrão de desenvolvimento, que os planos seguintes consolidariam, apresentava inúmeras mazelas, mas teve o mérito de praticamente dobrar o PIB brasileiro em cerca de sete anos.

¹²⁴ Esse viés decorria diretamente da premissa de que a inflação era em parte causada pelo excesso de demanda, e que um controle dos preços requeria manter o consumo dentro de patamares que não estimulasse um aumento de preços pelo desequilíbrio entre oferta e demanda. Mas como essa política salarial não impedia por si só o aumento dos preços, havia uma brutal transferência de renda para os detentores de capital.

¹²⁵ A título de exemplo, podemos citar: reforma bancária, com a criação do Banco Central (1964); reforma tributária, voltada à captação de recursos não inflacionários para obras de infraestrutura; reforma do sistema financeiro, com a o desenvolvimento de mecanismos de canalização da poupança privada para investimentos produtivos.

O Plano Decenal (1967-1976)

Lançado em março de 1967, com horizonte de execução para dez anos, foi o Plano de duração (prevista) mais ampla da história econômica do país¹²⁶, definindo as linhas de ação governamental para o período 1967-1976. Apresentava uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, com uma programação quinquenal de investimentos. Segundo Campos (1968), que definiu as características do Plano elaborado no IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), tratava-se de um planejamento *executivo*, no que se referia ao papel do Estado, e *indicativo* para o setor privado. Tem-se, assim, a primeira experiência brasileira de um tipo de planejamento que iria se tornar predominante, o estratégico-indicativo, no qual a ação do Estado sinaliza aos agentes produtivos a direção desejada dos investimentos e do modelo de desenvolvimento julgado adequado.

Estruturalmente, o plano continha duas partes. A primeira consistiu na realização de um diagnóstico global da economia brasileira, baseado em modelos macroeconômicos, voltado à indicação de possíveis medidas corretivas a serem realizadas no decênio. A segunda parte era dedicada a diagnósticos setoriais que embasariam as ações e os programas de desenvolvimento para um período de cinco anos. Possuía como premissa a colaboração entre os diversos órgãos executivos do governo, e destes com a iniciativa privada, a quem caberia, além da própria execução, o financiamento de grande parte das metas setoriais (Brasil, 1967). Essa bipartição deixa clara a natureza híbrida do plano e suas preocupações: de um lado, a estabilização da economia; de outro, índices expressivos de crescimento.

O plano foi pioneiro ao utilizar técnicas de projeção de crescimento e testes de consistência interna para avaliar necessidades setoriais de investimento. Políticas setoriais, por seu turno, foram elaboradas considerando-se o contexto mais amplo de outras políticas macroeconômicas, como a monetária, a fiscal e a cambial. Em termos programáticos, o plano inovava ao colocar o foco dos investimentos no crescimento do mercado, dando menos ênfase ao crescimento via substituição de importações.

¹²⁶ A formulação de um plano para a economia foi determinada pelo presidente Castelo Branco, em 20 de dezembro de 1965, com a edição do decreto nº 57.464, o qual criava grupos de trabalho dentro do Ministério do Planejamento encarregados de reunir elementos que possibilitassem a elaboração de uma proposta de desenvolvimento de longo prazo. O Ministério era comandado à época por Roberto Campos, economista e diplomata com extensa vivência na área econômica do governo desde o início dos anos 60. A morte prematura de Castelo Branco em um acidente aéreo fez com que a execução do plano ocorresse sobretudo durante a presidência do Marechal Costa e Silva.

Em relação à execução, a ausência de metas quantitativas contribuiu para a interpretação de que o plano constituiu um fracasso absoluto. Para Ianni (1971), o plano “mal saiu do papel”. Apesar de predominar uma visão negativa dessa experiência, autores como Palazzo (1977) parecem ter percebido os aspectos inovadores da proposta. Não havia uma programação rígida de investimentos para o período, mas os estudos diagnósticos realizados, dentre eles o de consumo esperado, serviram para direcionar as inversões do setor público por mais de uma administração. Em termos estratégicos, o plano definiu prioridades de infraestrutura e de indústrias de base, favoreceu a inovação tecnológica no campo e a melhoria do sistema de abastecimento.

A dificuldade de administrar em um horizonte de dez anos, porém, parece ter influenciado o governo a elaborar um plano de trabalho para um período mais curto. Assim, o governo de Artur da Costa e Silva apresenta, já em julho de 1967, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), o qual, de um lado, enfatizava metas setoriais definidas no plano decenal; de outro, propunha novas abordagens para o desenvolvimento e para o uso do instrumental macroeconômico que não apenas se distanciava, mas até mesmo se opunha ao Plano Decenal.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)

O Programa se empenhava em definir novos mecanismos de desenvolvimento econômico e social para o país. O diagnóstico apresentado pelos ideólogos da proposta apontava a necessidade de se investir em áreas consideradas *estratégicas* para o crescimento, além de desenvolver instrumentos financeiros que dessem suporte a essas inversões. A participação do setor privado nos investimentos previstos seria facilitada e encorajada por mudanças no ambiente institucional e por uma estratégia gradualista de enfrentamento da inflação, que impusesse menos restrição de crédito às empresas. Assim, o PED, em muitos pontos, se posicionava de forma quase oposta ao Plano Decenal¹²⁷.

A taxa desejada de crescimento – 6% ao ano, pelo menos – deveria ser atingida, de um lado, com o avanço dos segmentos industriais considerados estratégicos, ou seja, indústrias básicas (indústria de bens de capital, siderurgia, metais não ferrosos, indústria química e mineração de ferro) fornecedoras de insumos aos produtores de bens de

¹²⁷ As críticas à condução da política econômica anterior eram curiosas, já que algumas medidas do Plano Decenal, objetos de reprovação, como a diminuição do poder aquisitivo dos salários, não apenas se mantiveram como foram agravadas.

consumo; de outro, através da reorganização das indústrias tradicionais, do aumento da produtividade agrícola, da modernização do sistema de abastecimento e do fortalecimento da infraestrutura de energia, transportes e comunicações (Brasil, 1967).

O Plano considerava que a meta de crescimento acelerado requeria duas etapas para ser atingida. A primeira envolveria um momento de transição, com a permanência de um *gap* entre PIB efetivo e PIB potencial, no qual o crescimento resultaria da “absorção da capacidade ociosa decorrente da insuficiência de demanda ou de sua inadequada composição setorial” (Brasil, 1967, p. 18). A grande contradição desse momento era a necessidade de aumentar a liquidez e a demanda, de um lado, e promover uma política gradual de redução dos níveis de inflação, de outro.

A segunda etapa – a retomada do crescimento – dependeria de um aumento do PIB decorrente de um maior volume de investimento. Essa variável somente se tornaria factível em um contexto de elevação da taxa de poupança. Alternativamente, esse aumento do nível de inversões poderia resultar de uma maior participação dos investimentos produtivos no conjunto das despesas governamentais, em sacrifício das despesas correntes. Em suma, o crescimento dependeria de mais poupança e investimento, mudança do perfil dos gastos públicos com valorização de investimentos produtivos, elevação dos investimentos privados e manutenção de um alto nível de consumo. Esse receituário básico de economia não constituía, contudo, uma tarefa trivial, a ser executada sem maiores dificuldades naquele contexto histórico.

Apesar de o PED não se incompatibilizar com o Plano Decenal, o que soaria como um reconhecimento de incompetência gerencial por parte dos governos militares, essa proposta de curto prazo redirecionava a atuação das políticas econômicas em diversos aspectos, em quase total desalinho com o que preconizava o plano de longo prazo. O plano apresentava um diagnóstico do desenvolvimento do imediato pós-guerra até 1967, mas com uma atenção especial à década de 60. Em relação a esse período, identifica dois momentos. O primeiro abrangeria os anos 1961-1963, no qual avalia a ocorrência de um *colapso econômico*. O segundo – 1964-1966 – seria caracterizado por oscilações bruscas na produção industrial. O diagnóstico atribuía a responsabilidade por essa inconstância à estratégia de enfrentamento da inflação praticada no governo de Castelo Branco¹²⁸, a qual, nessa leitura, implementara políticas monetária (restrição do crédito) e tributária

¹²⁸ O Marechal Humberto Castelo Branco foi o primeiro presidente do ciclo militar.

(aumento da carga) que desequilibrava o caixa e debilitava as empresas, especialmente as nacionais.

Além de uma política gradualista de combate à inflação, a estratégia de desenvolvimento pressupunha a aceleração do desenvolvimento através da consolidação de um parque de indústrias básicas (como de bens de capital, siderurgia e química), da reorganização de indústrias tradicionais, da maior produtividade agrícola e do fortalecimento de toda a infraestrutura (energia, transporte e telecomunicações). O PED assumia que somente uma intervenção nessas quatro áreas viabilizaria um aumento da oferta e da demanda compatível com a taxa de crescimento ambicionada.

Ainda que se propondo a “corrigir rumos”, o PED mantinha algumas inconsistências que já caracterizavam o Plano Decenal. A estratégia de desenvolvimento industrial, por exemplo, estava atrelada a uma expansão do mercado interno, à substituição de importações e à promoção de exportações. Mas esses pressupostos se defrontavam com algumas dificuldades. A expansão do mercado consumidor era difícil de ser concretizada em um quadro de arrocho salarial. O processo de substituição de importações era um modelo que já vinha mostrando sinais de esgotamento. Já a promoção de exportações não se mostrava tampouco algo promissor dado o nível de competitividade da indústria brasileira. Assim, havia uma distância entre as ambições do plano e os meios materiais disponíveis para realizá-las.

O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973).

Nos primeiros meses do governo de Emílio Médici (30/10/1969 a 15/03/1974), percebe-se o surgimento de um certo ceticismo acerca da conveniência de se vincular a ação governamental a programas e metas estabelecidos em planos econômicos. As virtudes do planejamento passam a ser questionadas no próprio âmbito do governo com ascensão de Delfim Netto para o cargo de Ministro da Fazenda, para quem a prática constituía uma *espécie de futurologia*.

Não obstante o desprezo de Delfim pelo planejamento, o ministério do Planejamento divulgou em outubro de 1970 o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, elaborado pela ala do governo preocupada em direcionar a ação estatal, que tinha em Reis Velloso, um dos principais nomes do IPEA, a figura política de maior projeção. A proposta abrangeria o período 1970-1973, mas não consistia em um plano global. As

diretrizes governamentais seriam complementadas por um orçamento plurianual (1971-1973) e um Plano Nacional de Desenvolvimento a ser implementado entre 1972-1974.

O principal objetivo do Programa de Metas e Bases era alçar o Brasil à condição de país desenvolvido até o final do século. Julgava-se necessário, nesse sentido, o foco em quatro áreas: i) educação, saúde e saneamento ii) agricultura e abastecimento; iii) desenvolvimento científico e tecnológico; e iv) aumento da competitividade da indústria nacional. Paralelamente, em termos macroeconômicos, o plano trabalhava com as metas de crescimento do PIB entre 7 e 9% a.a., expansão do emprego entre 2,8 e 3,3% % até 1973, inflação no limite de 10% em 1973 e elevação do patamar de investimento de 15/16% para acima de 18% até 1975. Por último, supunha uma expansão das exportações em torno de 7 a 10% a.a. para fazer frente ao serviço da dívida e às necessidades do balanço de pagamentos.

Avaliado em uma perspectiva histórica, o plano claramente demonstra total desconexão entre objetivos, de um lado, e instrumentos econômicos e contexto político, de outro, que sinalizassem sua exequibilidade. Sob o ponto de vista político, a sua elaboração – com quase aberta oposição do ministro da Fazenda – evidencia a falta de coesão do regime em relação à forma adequada de conduzir a economia, se por uma abordagem mais intervencionista ou por preceitos liberais.

Cabe lembrar que o Plano de Metas e Bases foi divulgado ainda durante a vigência do Plano Decenal, se sobrepondo àquele como proposta de gestão, à semelhança do que ocorreria com o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED). Embora o Plano tenha ficado muito aquém de suas aspirações iniciais, o período iniciado em 1968 apresenta, em termos estritamente econômicos, um desempenho considerável, conforme se depreende do quadro abaixo.

Tabela 5 - Taxas de crescimento do produto e setores (1968-1973)

Ano	PIB	Agricultura	Indústria	Serviços
1968	9,8	1,4	14,2	9,9
1969	9,5	6,0	11,2	9,5
1970	10,4	5,6	11,9	10,5
1971	11,3	10,2	11,9	11,5
1972	12,1	4,0	14,0	12,1
1973	14,0	16,6	16,6	13,4

Fonte: Almeida, 2004.

Ainda na vigência do Plano de Metas e Bases, e a despeito da declarada antipatia do Ministro Delfim Netto pela prática de planejamento, o governo lança, em 1972, o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento¹²⁹, elaborado sob a orientação do ministro do Planejamento Reis Velloso.

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I) – 1972/1974

Foi o plano elaborado pelo Ministério do Planejamento para orientar a política econômica e de desenvolvimento durante a Presidência de Médici. As premissas básicas do plano estavam sintetizadas no binômio segurança e desenvolvimento. A proposta do PND I era “organizar o estado e moldar as instituições para, no período de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida” (Brasil, 1971, p. 14). Para Campos (1968), o PND I deu a chancela oficial ao *modelo brasileiro* de desenvolvimento, isto é, um endosso do governo à ideia audaciosa de que havia um modelo de crescimento típico do país.

A “tarefa básica” do PND I era, através da execução do Plano, manter o Brasil no *top ten* dos países com maior PIB global e, além disso, superar a marca de US\$ 500 de renda per capita, em 1974¹³⁰. A realização desse intento de uma “sociedade industrial nos trópicos” passava, de acordo com o próprio PND, por diversas medidas:

- 1) Assegurar níveis internacionais de eficiência aos setores públicos e privados;
- 2) Modernizar a empresa nacional;
- 3) Aumentar a eficiência do governo;
- 4) Mobilizar recursos do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais na formação bruta do capital do setor privado;
- 5) Implementar uma política tecnológica nacional;
- 6) Implementar política de melhor aproveitamento dos recursos humanos do país;
- 7) Realizar grandes programas de investimentos, sobretudo os voltados para infraestrutura e indústrias básicas (siderurgia, petroquímica, energia elétrica etc.);
- 8) Efetivar a integração nacional¹³¹;

¹²⁹ Vale lembrar que tampouco o Plano Decenal havia sido oficialmente interrompido.

¹³⁰ A título de comparação, para aquele ano os EUA registrariam renda per capita de US\$ 7242 per capita (Banco Mundial).

¹³¹ *Integração Nacional* era o jargão militar utilizado na época para a incorporação de novos espaços econômicos potenciais, como o Centro-Oeste e a Amazônia, essa última vista como possível objeto de cobiça estrangeira e de propostas de “internacionalização”. Infundadas ou não essas preocupações, ambas foram sendo ocupadas nas décadas seguintes, para tranquilidade dos militares e desespero dos ambientalistas. Denota também a necessidade de as regiões do país funcionarem como unidades interconectadas, sem grandes diferenças de padrões de renda, formando um todo coeso

- 9) Aumentar a participação de todas as categorias sociais nos resultados do desenvolvimento¹³²;
- 10) Implementar estratégia econômica externa baseada em diversificação da pauta de exportação, aumento de seu volume e de receitas obtidas.

Na visão dos ideólogos do regime, o PND I era a continuação de um projeto de *transformação* iniciado em 1964 com o movimento militar¹³³. Segundo essa perspectiva, o primeiro governo (Castelo Branco) preocupou-se com a *reconstrução econômica*, significando o termo o controle da inflação, a correção de distorções da economia e o reaparelhamento da infraestrutura. O segundo período (Costa e Silva) focou na *expansão econômica acelerada*, que privilegiou altas taxas de crescimento econômico, mas tolerando um nível de inflação acima do sonhado pela equipe de governo. O crescimento do PIB respondeu a essa flexibilização, marcando aumentos do produto superiores a 7% ao ano, e 10% para o setor industrial. O terceiro período (Médici) deveria elevar o país “à categoria dos países de alto nível de desempenho em todos os setores, com taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, estavelmente, na ordem de 9% ao ano, e expansão industrial acima de 10%” (Brasil, 1971, p. 13). O quadro 6 traz o Programa de Investimentos apresentado no plano.

Quadro 6 - PND I - Programa de investimentos entre 1972/1974 (Cr\$ milhões de 1972)

Educação	31.200	Dispêndios totais - Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais, além de recursos particulares e externos - sendo Cr\$ 28.000 milhões correspondentes ao setor público.
Saúde - Saneamento	15.200	Dispêndios públicos, dos quais Cr\$ 1.650. milhões representam investimentos do mecanismo financeiro de Saneamento.
Ciência e Tecnologia	1750	Aplicações totais, para execução do Plano Básico Científico e Tecnológico
Agricultura- Abastecimento	15.600	Aplicações governamentais (não computados os financiamentos de custeio pela CREA e outros órgãos).
Energia	24.400	Investimento, sendo: Energia Elétrica, Cr\$ 17.300 milhões, abrangendo Governo Federal, parte do programa dos estados e o programa privado; Petróleo e Xisto, Cr\$ 7.100 milhões (dos quais Cr\$ 1.780 milhões em prospecção).

Continua

¹³² Essas propostas soam como clara contradição do Plano, já que a própria dinâmica do crescimento estava fortemente baseada na acumulação de riqueza por parte das camadas privilegiadas da população. Assim, na indústria, um dos segmentos que mais cresceu foi o automobilístico, mas que somente tinha condições de atender a uma parcela muito restrita da população, permanecendo o automóvel algo longe de constituir um artigo de consumo de massa.

¹³³ O nome dado ao regime que se instalou em 1964 depende da avaliação subjetiva dos acontecimentos da época: *Revolução*, para uns e *Golpe*, para outros. Uma visão neutra refere-se ao período como *Movimento de 64* (Albuquerque, 1986). Utilizo este termo por estar discutindo aspectos econômicos e não políticos do período.

Continuação

Transportes	20.100	Investimentos (por parte do Governo Federal), sendo: Cr\$ 10.600 milhões no Sistema Rodoviário; Cr\$ 4.570 milhões no Sistema Ferroviário; Cr\$ 3.670 milhões em Portos e Navegação Marítima e Fluvial; Cr\$ 1.260 milhões em Transportes Aéreos (infraestrutura).
Comunicações	3.120	Investimentos públicos, abrangendo telecomunicações urbanas e serviços postais.
Desenvolvimento Industrial	30.400	Previsão de investimentos (com elevada participação do setor privado); sendo: Siderurgia, Cr\$ 7.700 milhões; Química, Cr\$ 5.500 milhões; Mecânica e Elétrica, Cr\$ 8.000 milhões; Forjados de Aço, Cr\$ 170 milhões; Fundidos de Ferro e Aço, Cr\$ 450 milhões; Ferroligas, Cr\$ 130 milhões; Metais não-ferrosos, Cr\$ 650 milhões; Cimento, Cr\$ 1.000 milhões; Celulose e Papel, Cr\$ 2.800 milhões; Bens de Consumo não-duráveis, Cr\$ 4.000 milhões.
Mineração	3.690	Investimentos, dos setores público e - privado (Cr\$ 3.260 milhões) e aplicações federais para pesquisa de recursos minerais (Cr\$ 430 milhões, exclusive prospecção de petróleo, sendo Cr\$ 150 milhões em pesquisas de urânio).
Habitação	17.500	Investimentos, por intermédio do Sistema Financeiro da Habitação (inclusive poupança induzida).
Integração Nacional	10.550	Dispêndios globais, através do PIN (Cr\$ 3.090 milhões) e PROTERRA (Cr\$ 3.000 milhões sendo Cr\$ 2.060 milhões de incentivos fiscais) e destinação de incentivos fiscais ao Norte e ao Nordeste (Cr\$ 4.460 milhões).
Integração Social	5.730	Aplicações com novos recursos, através do PIS I (Cr\$ 4.790 milhões) e PASEP (Cr\$ 940 milhões, no âmbito federal).

Fonte: Brasil, 1971.

Em relação à alocação dos investimentos, alguns aspectos são dignos de nota. O primeiro refere-se ao volume designado para investimento em educação, saúde-saneamento, habitação e integração social. Juntos, esses setores voltados ao desenvolvimento social representavam 38,9% dos investimentos totais, algo inédito na composição de investimentos na história do planejamento no Brasil, até aquele momento¹³⁴. Outro dado marcante refere-se aos investimentos no desenvolvimento industrial, que se concentraram sobretudo em indústrias de base, e não na indústria de bens de consumo duráveis (automóveis, etc.)¹³⁵, mercado em que atuavam basicamente empresas privadas.

¹³⁴ Talvez tenha contribuído para essa alocação recorde de recursos no “social”, o início da percepção de que os recursos humanos são tão ou mais importantes do que recursos materiais para o crescimento e o desenvolvimento.

¹³⁵ O setor de bens de consumo duráveis teve um desempenho extraordinário no período. Entretanto, isso não foi planejado, tendo ocorrido em função da concentração de renda verificada durante o regime militar.

Empresas estatais cumpririam o papel de fornecedoras de insumos, cuja produção exigiria altos investimentos. Haveria, então, uma “repartição de mercado” entre o *capitalismo privado* e o *capitalismo de estado* ¹³⁶.

À semelhança de planos econômicos em geral, sobretudo os do período militar, o PND I era marcado por um tom otimista e ambicioso. O governo projetava um aumento da taxa de investimento bruto de 17% para 19% entre 1970 e 1974. O plano também era formado por um Programa de Integração Nacional com objetivo de realizar “um dos maiores programas de desenvolvimento regional em todo o mundo” (Brasil, 1971, p. 9). Entre as ações previstas figuravam a construção da Rodovia Transamazônica (4000 kms.) e a colonização das regiões por ela cortadas; a ampliação de áreas irrigadas no Nordeste e a distribuição de títulos de propriedade rural a posseiros e agricultores *sem-terra*.

Uma avaliação do triênio de efetiva execução do PND revela um nível considerável de atingimento das metas previstas. É consenso entre economistas que se avançou bastante em termos de aumento e diversificação da estrutura produtiva, consolidando a posição do país como o mais industrializado da América Latina. No plano político, o sucesso no cumprimento das metas econômicas foi essencial para aliviar o descontentamento com a ruptura democrática e o fardo do regime militar. Contudo, houve um enorme descompasso entre as conquistas na esfera econômica e os ganhos sociais do plano. Projetos de cunho social apresentaram resultados em geral abaixo do inicialmente previstos. Na irrigação no Nordeste, por exemplo, de 40.000 hectares estimados, apenas se incorporou essa técnica em 5.674 (Sandroni, 2008). A meta de saneamento básico beneficiou apenas dez por cento da população alvo¹³⁷. Os minguados ganhos sociais do I PND contribuiriam, então, para alargar o fosso entre a estrutura econômica do país e o padrão de vida de uma parte significativa de sua população. Esse descompasso entre o econômico e o social foi reconhecido pelo próprio Médici, que em um arroubo de franqueza reconheceu, em uma entrevista em 1974, que "a economia vai bem, mas o povo vai mal." (Revista Visão, 1974, p.47).

Em outras palavras, foi uma consequência do modelo econômico e não uma premissa desse modelo de crescimento.

¹³⁶ Expressões que caíram um pouco em desuso, mas que ainda refletem a situação.

¹³⁷ Mesmo alguns dos objetivos econômicos não foram alcançados. A meta de inflação projetada de 10% ao ano para 1974 foi largamente ultrapassada (35% no ano), ainda que o descontrole de preço possa ser imputado parcialmente ao impacto da Crise de Petróleo em 1973 e seus reflexos no ano seguinte.

Se o PND I focou em *integração nacional*, com projetos de grande porte nos setores de transporte e telecomunicações, o PND II, na presidência de Ernesto Geisel, voltou-se aos investimentos em indústrias de base, sobretudo siderúrgica e petroquímica. Assim, além de se esforçar na disponibilização de uma infraestrutura adequada – ou talvez menos comprometedora – o Estado envidaria esforços para suprir insumos indispensáveis à produção industrial.

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II) – 1975-1979

O segundo PND foi proposto em um contexto bastante distinto do PND I. Havia no cenário internacional uma grave crise gerada pelo choque do petróleo, e as perspectivas de crescimento, tanto em países emergentes como em países ricos, eram desfavoráveis. Nesse quadro, o próprio pronunciamento de Geisel na reunião ministerial de apresentação do plano já indicava que não havia lugar para “otimismo exagerados”, mas que, por outro lado, era preciso manter a “determinação inabalável”. Discursos de lado, a ambição continuava a ser a de elevar o país a condição de “potência emergente”, qual seja, torná-lo membro do grupo de países plenamente industrializados.

A estratégia definida para alcançar esse objetivo baseava-se em três pilares. Primeiro, avançar na proposta de substituir importações, agora a ser estendida a setores mais intensivos em tecnologia ou capital. O segundo pilar era elevar o volume e as receitas das exportações, inclusive com a abertura de novos mercados. Propunha-se a ambiciosa meta de crescimento de 20% ao ano, impulsionadas pela agricultura e a pecuária. À agricultura caberia, ainda, a tarefa de se modernizar tecnologicamente e expandir as fronteiras agrícolas para crescer a uma taxa (7%) que lhe permitisse contribuir para o aumento desejado das exportações. Por fim, imaginava-se a formação de um mercado de consumo nos moldes dos países ricos, capaz de elevar a demanda – e a produção correspondente – para patamares inéditos na história econômica do país¹³⁸.

Embora a estratégia de desenvolvimento do ciclo militar se apoiasse na forte entrada de recursos do exterior, o PND II mostrava inconsistências em relação ao tratamento ao

¹³⁸ Esse pilar era especialmente pouco consistente com a política econômica em geral do regime militar, já que uma das premissas do modelo econômico foi o arrocho salarial que permitiu a concentração de renda e a formação de um mercado apto a consumir mercadorias de acesso limitado, naquela época, a uma parcela restrita da população, como automóveis e eletroeletrônicos. Assim, o crescimento do mercado decorreria basicamente do crescimento populacional, o que não é exatamente um consumo de massa.

capital estrangeiro. Se, de um lado, era estimulada a vinda de recursos necessários ao financiamento dos projetos¹³⁹, de outro, defendia-se o “ajustamento das empresas multinacionais à estratégia nacional” (Brasil, 1974, p. 35). A entrada de capitais externos favoreceu o crescimento econômico, mas terminou por elevar desmedidamente o volume da dívida externa do país¹⁴⁰. Na década seguinte, essa estratégia vai revelar o seu real custo, na forma de um endividamento descontrolado que levou à suspensão do pagamento da dívida externa e a uma séria crise econômica e financeira.

Uma avaliação do PND II revela, contudo, que houve inegáveis avanços em setores como bens de capital, geração de energia, prospecção de petróleo e produção de etanol, por exemplo. Castro e Souza (1985) consideram que os efeitos positivos do PND II somente foram percebidos na década seguinte, quando o país passou a registrar substanciais saldos positivos no balanço de pagamentos. Segundo esses autores, os superávits verificados decorreram da maturação dos investimentos que visavam a substituir importações e que, apesar de fortemente criticados quando do seu lançamento, resultaram em maiores exportações e decréscimo de importações¹⁴¹.

Mas o balanço global, se comparado às expectativas iniciais, foi negativo em termos de crescimento do Produto, da renda per capita, das exportações e do sonhado mercado de consumo em massa (Sandroni, 2008). As relativamente altas taxas de crescimento do PIB, quando comparadas a outros países, foram obtidas às custas de um desequilíbrio progressivo nas transações correntes e de uma explosão da dívida externa entre 1974 e 1979 (Almeida, 2004). O plano foi elaborado e implementado em um cenário bem diverso do PND I, e as condições de intervenção estatal na economia se modificaram radicalmente em menos de uma década. Assim, o plano não teve condições objetivas de alcançar o programado, independentemente de quão realistas fossem as metas em seu ponto de partida¹⁴². Além da questão do financiamento, o próprio modelo de crescimento baseado

¹³⁹ Na reunião ministerial em que o plano é apresentado, Geisel anuncia que o Brasil oferece “à cooperação internacional”, entendida como capitais, tecnologia e trabalho qualificado, um “porto seguro e acolhedor”.

¹⁴⁰ O serviço da dívida foi se tornando um fardo insuportável que culminou com a decretação da moratória em 1983.

¹⁴¹ Aguirre e Saddi (1997), por outro lado, argumentam que o plano não apresentava uma racionalidade econômica intrínseca, e que os seus determinantes eram sobretudo políticos. Isolar fatores econômicos e políticos é uma tarefa árdua, já que todo plano tem uma componente política. Entretanto, é pacífico que o sucesso do plano ajudaria a legitimar a continuidade do regime em um momento em que até mesmo setores mais conservadores da sociedade já não viam muito sentido permanência dos militares.

¹⁴² A principal mudança no cenário econômico e que é normalmente apontada como matriz de outras dificuldades foi a questão do financiamento dos investimentos previstos no plano. O PND II trazia uma proposta irrealista de financiamento se considerarmos a época em que foi elaborado. A Crise do Petróleo prenunciava mudanças nas finanças internacionais que o plano não incorporou devidamente, com mudança

na substituição de importações já era visto como incapaz de atuar como propulsor do desenvolvimento do país. Em outras palavras, a exaustão do modelo de crescimento era cada vez mais perceptível. A expansão da produção e do mercado, largamente dependentes dos estímulos e dos investimentos estatais, entra em uma fase de menor intensidade, já que a questão do financiamento impactava não apenas a execução do plano, mas igualmente embutia uma crise fiscal. Impedido de atuar fortemente como agente financeiro, o Estado mostra sinais de crise, com reflexos na governança e na possibilidade de os planos desempenharem um papel mais expressivo na transformação da realidade econômica e social (Fonseca & Monteiro, 2007). A incapacidade de mostrar resultados convincentes na esfera econômica abala a base de sustentação política do governo, abrindo caminho para uma crescente contestação do regime militar.

O Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND III) – 1980/1985

O último plano de desenvolvimento do regime do militar veio a público em setembro de 1979, aprovado pelo Congresso em maio do ano seguinte, ambos no mandato do Presidente Figueiredo (1979-1985). O principal responsável pela condução da política econômica desse período foi Delfim Netto, um conservador mais inclinado à crença na regulação via mercado do que no planejamento econômico conduzido pelo Estado¹⁴³.

O plano previa como *objetivo-síntese* a “construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível” (Brasil, 1980, p. 17). Esse objetivo maior seria atingido a partir da consecução de sete objetivos nacionais: i) acelerado crescimento da renda e do emprego; ii) melhoria da distribuição de renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta; iii) redução das disparidades regionais; iv) controle da inflação; v) equilíbrio do balanço e pagamentos e

na disponibilidade e nas condições de financiamento internacional. O dinheiro “barato” desapareceu. Internamente, o principal agente financiador, o BNDE, não tinha haveres suficientes para fazer face às dimensões da demanda de crédito e compensar a retração da oferta de financiamento externo.

¹⁴³ Essa paternidade indesejada do plano é a primeira inconsistência do PND III, já que Delfim era seguramente um dos tecnocratas menos confiantes na possibilidade de sucesso da proposta. Entretanto, o seu desejo de conduzir a política econômica fez que ele se curvasse à necessidade de apresentar um projeto do governo nessa área. Ao assumir a Presidência, Figueiredo herdou de Geisel o dilema de “arrumar a casa” do ponto de vista fiscal (reduzir gastos), e provocar uma enorme recessão (tese defendida por Mário Henrique Simonsen) ou “partir para o tudo ou nada” (manter os estímulos e gastos governamentais, endossada por Delfim). A primeira opção comprometia a continuidade do regime, parcialmente legitimado pelo sucesso econômico do período; a segunda era a alternativa que fez o país caminhar para a crise dos anos 80 e a chamada “década perdida”. Ao ter a sua tese vencida na queda de braço com Delfim, Simonsen deixou o governo em agosto de 1979.

controle do endividamento externo; vi) desenvolvimento do setor energético e vii) aperfeiçoamento das instituições políticas.

O Plano não trazia metas quantitativas, ainda que de natureza indicativa, acerca de cada um desses objetivos. De toda forma, a literatura disponível sobre o plano é uniforme em apontar a sua quase total inexecução, motivada por diversos fatores, segundo cada autor. Lopes (1990) sugere que o plano constituía apenas uma formalidade legal, e que mesmo a equipe que o formulou não apostava na sua implementação – e menos ainda no seu êxito. Holanda (1983) atribui ao cenário econômico do final dos anos 70 e início dos 80 a responsabilidade pelo fracasso da proposta. Já para Bresser- Pereira (1998), a questão não era o plano em si, mas a crise de governança – trazido à tona pela crise econômica – que inviabilizava as ações do governo no campo econômico, aí incluído o planejamento. De fato, o cenário econômico que se formou a partir do segundo choque do petróleo em 1979 praticamente impossibilitaria a realização de qualquer nível de planejamento no país¹⁴⁴. Além da pressão inflacionária, que marcava de incerteza a previsão de receitas e despesas do PND, no plano doméstico, o cenário do planejamento foi totalmente comprometido pelo aumento dos juros praticados nos financiamentos externos dos projetos do Plano.

Assim, estimado para seis anos, o PND III foi descontinuado já no segundo semestre de 1980. Em seu lugar instaurava-se um planejamento, ou melhor, uma programação econômica baseada em medidas de curto prazo voltada basicamente para gerir crises que se amontoavam, e que levaram o país a decretar moratória parcial da dívida externa em 1982 (Bresser-Pereira, 1983). O grande flagelo da economia brasileira – a inflação – assumia o centro das atenções, e nessa condição permaneceria por mais de uma década. Em um tal contexto, a preocupação com crescimento e desenvolvimento foram subordinados ao desafio maior da economia: a construção de uma moeda minimamente estável.

Se o PND II pode ser apontado como o fim de uma era de ouro do planejamento no país, o PND III representa a pá de cal do seu sepultamento. A defasagem entre os objetivos desses planos e os resultados obtidos provocou ceticismo em relação ao uso dessa técnica como um instrumento eficaz para alavancar as taxas de crescimento do PIB e de sua

¹⁴⁴ A principal dificuldade para execução dos projetos foi a escalada dos preços. A inflação oficial registrou as seguintes taxas para o período 1980-1985: 110%; 95%; 99%; 211%; 223% e 235% (Munhoz, 1997).

efetividade na superação do subdesenvolvimento. Os planos dos anos 80 refletiram essa descrença no instrumento, e serviram sobretudo às tentativas de estabilização da economia.

4.3.4 Período de Transição para a Democracia

A década de 80 foi uma das mais conturbadas da história republicana brasileira. Ao contrário dos anos 70, quando predominaram as altas taxas de crescimento do PIB, a economia teve um desempenho pífio, marcada pela estagnação com inflação muito elevada. Os indicadores macroeconômicos negativos em parte refletiam as escolhas de políticas realizadas na segunda metade da década anterior. O quadro econômico adverso gerou instabilidade política, desgastou o governo militar e facilitou a volta da normalidade democrática, iniciada em 1985 com eleições para presidência da República.

O governo civil que assume o poder em janeiro de 1986 caminha no sentido de um pleno retorno das instituições de direito, mas não teve êxito em estabilizar a economia. O planejamento governamental voltado ao desenvolvimento, por seu turno, passa por uma fase de dificuldade para uma implementação mínima. O PND III (1980-1985) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989) praticamente não saíram do papel, não provocando quaisquer mudanças. A década é marcada pela incessante elaboração de planos de estabilização econômica com resultados decepcionantes. Foram seis no total, com duração média de 18 meses cada um, seguidos pela retomada do surto inflacionário, que caracterizou os anos 80 e impediu qualquer avanço social e econômico, independentemente da edição de planos com esse objetivo.

Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)

Apesar das retrospectivas pouco animadora do PND II e amplamente desfavorável do PND III, a Nova República não abdicou do planejamento como recurso para uma transformação econômica e social ¹⁴⁵. Esse fato sugere que alguma utilidade era reconhecida nos planos de desenvolvimento, e que, apesar do histórico negativo ou

¹⁴⁵ Pode-se argumentar que a prática de planejamento cumpra, nesse caso, mais um papel de propaganda do governo do que a vontade de efetivamente executar um plano qualquer. Elaborar um plano que de antemão se percebe a virtual impossibilidade de levá-lo a cabo somente faz sentido se a ideia é construir uma imagem positiva do governo.

questionável, o governo considerava conveniente, do ponto de vista político ou econômico, a elaboração de planejamento para pautar a implementação de políticas públicas¹⁴⁶. O PND – NR foi aprovado em junho de 1986, poucos meses depois do Plano Cruzado (fevereiro de 1986), destinado ao controle da inflação¹⁴⁷. Assim, o PND – NR surge em um contexto em que a estabilização da moeda ainda constituía uma prioridade, mas sugerindo que o crescimento da economia poderia ser retomado ou estimulado via planejamento governamental.

Enquanto discurso, a Nova República assumia “o compromisso de mudar a vida política, econômica e social do país” (Brasil, 1986, p. 9), e o Plano seria um dos instrumentos dessa ambicionada transformação. A mudança estava baseada em três “metas estratégicas”: implementação de reformas, retomada do crescimento e combate à pobreza. O PND-NR pretendia se diferenciar de planos anteriores por diversos aspectos. Preconizava a retomada do crescimento econômico, com “clara orientação social”. Nesse quadro, a recuperação do poder aquisitivo dos salários figurava entre as prioridades. A erradicação da pobreza, por sua vez, exigiria, segundo a proposta, investimentos com esse fim específico¹⁴⁸. Mas a principal mudança de rumo do PND-NR foi o reconhecimento da incapacidade de o crescimento depender sobretudo dos investimentos realizados no âmbito do setor público. Para o Plano, “cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento”. O Estado deveria assumir basicamente a prestação de serviços públicos essenciais, tarefa que, segundo o receituário (neo) liberal, deveria nortear o envolvimento do Estado na economia.

Independentemente das dificuldades evidentes para a implementação do plano, o fato é que durante o PND – NR a taxa de investimento em relação ao PIB alcançou uma máxima histórica no quadriênio 1986-1989, atingindo nesse último ano 27%. Entretanto, essa taxa elevada pouco se refletiu no crescimento do PIB, com crescimento expressivo (7,49%) somente em 1986, registrando, inclusive, recuo de 0,06% em 1988. Lopes (1990) argumenta que o Plano sequer serviu como indicativo de qualquer tendência de

¹⁴⁶ Não analisaremos neste trabalho os planos voltados exclusivamente para a estabilização da moeda e controle da inflação, já que a nossa preocupação aqui não é a avaliação de políticas monetária ou fiscal.

¹⁴⁷ O Plano Cruzado, apesar de em um primeiro momento ter ajudado no controle da inflação, não conseguiu estabilizar a moeda de forma definitiva. O plano se baseou no congelamento de preços por um período longo, o que provocou desabastecimento e desequilíbrios na economia, impossibilitada de orientar a produção pela sinalização dos preços reais de mercado. A inflação ressurgiu com força em 1987, quando a continuidade do controle dos preços se mostrou totalmente impraticável. A estabilização da moeda somente seria atingida na década seguinte com o Plano Real, lançado em 1992.

¹⁴⁸ Em contraposição à ideia conservadora de que o crescimento econômico, por si só, é capaz de gerar bem-estar para o conjunto da população, indiscriminadamente.

investimentos por parte do governo, e, nesse sentido, não desempenhou nenhum papel econômico. Contraponto a quase absoluta ineficácia e inoperância do PND – NR, um aspecto do plano em particular interessa destacar: pela primeira vez a questão ambiental ocupa um lugar mais expressivo na agenda. A Parte VI – Política Ambiental – constitui um capítulo independente e descolado de outras agendas, algo bem relevante em planos que, historicamente, estiveram em geral somente preocupados com a criação de infraestrutura e crescimento do PIB.

O Programa de Ação Governamental (1987-1991)

Pouco após a aprovação do PND-NR (junho de 1986), e ainda na vigência desse plano, o governo lança em agosto de 1987 o Programa de Ação Governamental. A proposta, apresentada pela recém-criada Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), procurava “acelerar o compromisso assumido no Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986/1989, de ‘mudar a vida econômica, social e política do país’, mediante a retomada do crescimento e o combate sistemático à pobreza” (Brasil, 1987, p. 9).

O Programa inovava, de fato, em ao menos um aspecto: a consulta a diversos setores da sociedade acerca de suas expectativas para a ação governamental¹⁴⁹. Em um momento de regresso à normalidade democrática, de fragilidade das instituições e de inúmeras demandas sociais represadas, o Programa aparentava preocupação em ao menos sinalizar um esforço do governo em atender anseios coletivos. O Congresso passa, nesse período, a reassumir progressivamente um papel de interlocutor da Sociedade com o Executivo¹⁵⁰. O PAG também declarava a intenção de “retomada do planejamento como processo, seguido de acompanhamento permanente” (Brasil, 1987, p. 3)¹⁵¹. Entretanto, apesar do

¹⁴⁹ De acordo com o Programa, as consultas contemplaram todos os segmentos sociais produtivos, em onze estados: trinta e nove do setor industrial; quatro do comércio; três dos serviços; e dezenove do setor agropecuário. Além disso, foram ouvidos vinte e sete sindicatos operários em todo o país e duas centrais sindicais. Assim, ainda que representasse apenas uma amostra dos interesses e das demandas envolvidas em uma sociedade tão diversa como a brasileira, a proposta participativa mereceria elogio e se diferenciava nitidamente do enfoque dos Planos elaborados por tecnocratas de gestões anteriores, sendo a questão da eficácia e qualidade de cada modelo de planejamento deixada fora dessa consideração.

¹⁵⁰ O regime militar limitou severamente o papel dos congressistas. A elaboração do planejamento e das políticas públicas no nível federal também foi afetada nesse sentido. Os PND foram apresentados ao Congresso para aprovação, mas não se colocava a possibilidade de sofrerem alteração substancial por parte dos parlamentares. Os orçamentos, por seu turno, eram apreciados apenas ritualmente pelo Congresso. (Garcia, 2000).

¹⁵¹ A Constituição Federal de 1988 preveria o uso do planejamento como obrigatoriedade de cada governo, e retirou do Executivo a discricionariedade de sua realização.

discurso de valorização da ferramenta, a importância que lhe era efetivamente atribuída continuaria oscilando nas administrações que se seguiram. A obrigação de realização de planejamento regular, inerente aos Planos Plurianuais (PPA), advinda com a Constituição de 1988, pouco alteraria esse quadro de uma oscilante importância concedida ao instrumento.

Contrariamente ao PND-NR, que discriminava apenas metas qualitativas, o PAG detalhava quantitativamente os objetivos de cada área. Entre outras, propunha-se a geração de 8,4 milhões de empregos, crescimento da renda nacional a taxas anualizadas de 5 a 7% e duplicação da renda de 40 milhões de pessoas ao término do período do Programa. O Programa também era rico em diagnósticos e cenários macroeconômicos, evidenciando que sua elaboração contara com ampla participação de economistas¹⁵². Apesar do contexto pouco favorável a esse tipo de previsão, já que o processo inflacionário estava longe ser equacionado e a turbulência financeira permaneceria como ameaça, o PAG descrevia “as fontes de financiamento dos investimentos a serem realizados, ressaltando-se o cuidado especial em garantir disponibilidade de recursos não inflacionários” (Brasil, 1987, p. 3). Uma avaliação geral do PAG, contudo, deixa evidente um descolamento entre a relativa sofisticação técnica da proposta e a possibilidade de sua execução, apesar de o Programa entender que sua elaboração se deu sob “grande realismo”.

4.4 – Conclusões

O período que antecede os Planos Plurianuais é marcado pela quantidade e diversidade dos planos elaborados na esfera federal. Esta diversidade se manifestou em quase todos os aspectos: formato, duração, técnica de elaboração, grau de participação da sociedade na definição de objetivos e metas e no acompanhamento, contexto político-econômico, exequibilidade, entre tantos outros. Assim, uma avaliação geral desse conjunto constitui uma tarefa complexa, dada a multiplicidade de parâmetros possíveis.

Até meados dos anos 50, o *planejamento* consistiu sobretudo em uma sistematização de informações e diagnósticos sobre a economia brasileira. Com efeito, as *missões* americanas dificilmente poderiam ser consideradas como planejamento, mas tiveram ao menos o mérito de identificar e avaliar problemas estruturais de nossa economia, a partir

¹⁵² Apesar da natureza participativa da elaboração do Programa, a liderança do processo de criação coube ao Instituto de Planejamento Econômico e Social (futuro Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), autarquia ligada à Seplan (Secretaria de Planejamento), posteriormente transformada em Ministério do Planejamento.

da perspectiva de um país que estava dezenas de anos à frente em termos de desenvolvimento. O SALTE tampouco apresentava aspectos técnicos que o habilitassem ao título de *plano*, caracterizando-se antes por um programa pouco coordenado de gastos públicos. Embora rudimentares, os planos deste período constituem uma etapa essencial ao posterior *boom* de desenvolvimento da ferramenta, que foi sendo gradativamente “nacionalizada”, quando a elaboração de planejamento passou a ser obra basicamente de técnicos brasileiros.

Ainda que de pouco efeito imediato naquele momento, esses diagnósticos constituíram a matéria bruta sobre a qual se trabalhou, em um segundo momento, para a elaboração dos primeiros planos *stricto sensu*. Esse conjunto tampouco possuía os requisitos, as características e a estrutura que hoje se considera básico para a elaboração e execução de um plano. Contudo, constituía inegável avanço em relação aos relatórios de diagnósticos da fase anterior.

Uma segunda fase foi inaugurada em 1956 com o Plano de Metas, o qual incorporava diversos elementos do planejamento moderno, como a projeção de comportamento das variáveis macroeconômicas e a análise do conjunto da economia. Também estabelecia metas físicas e custos associados à sua implementação. O nível de detalhamento dos projetos e o adequado acompanhamento de sua execução, por meio de relatórios periódicos, permitiram eventuais ajustes pontuais que contribuiram para o êxito do plano, e mesmo para a superação de muitas das metas inicialmente estabelecidas.

Essa segunda fase representa, portanto, um período de mais maturidade da técnica de planejamento no país, no qual os elementos básicos da ferramenta já eram de domínio de profissionais encarregados da sua elaboração. Contudo, domínio da técnica de elaboração não se traduziria, necessariamente, em êxito de nenhum plano. Com efeito, mesmo a partir dessa fase de conhecimento das variáveis indispensáveis ao planejamento, o sucesso das diversas empreitadas sempre foi igualmente determinado pelo cenário político, de difícil controle, e pela conjuntura econômica externa, condicionante alheia às aspirações de uma economia periférica como a brasileira. Assim, o sucesso (e o insucesso) dos diversos planos que se sucederam a partir desse período pode ser repartido entre a qualidade do planejamento e a conjuntura econômico-política favorável¹⁵³, sem que seja possível

¹⁵³ Conjuntura política favorável, em certos planos, como no PND I (1972-1975), significou sobretudo a possibilidade de executar o plano como concebido pela equipe econômica sem entraves que seriam esperados na sua implementação. No caso específico do Plano Nacional de Desenvolvimento I, o regime

estabelecer com precisão o peso de cada um desses elementos. Obviamente que, por vezes, já em seu nascimento, era patente as poucas chances de êxito de certas propostas. Mas, mesmo dentre os planos desacreditados, alguns contrariaram as expectativas e colaboraram para turbinar a taxa de crescimento do país.

De forma geral, o planejamento desse período, ainda que heterogêneo, possui não obstante quatro aspectos essenciais. O **primeiro** era que se visava quase exclusivamente ao crescimento econômico e o que lhe favorecia. O foco, portanto, era estimular os agentes produtivos, criando condições que facilitassem os empreendimentos. Essa estratégia consistiu, em um primeiro momento, em esforços para criar uma infraestrutura mínima¹⁵⁴, como estradas, ferrovias e portos, e pela disponibilização de energia, sobretudo elétrica, para atendimento da demanda industrial. Atenuado o problema da infraestrutura, o esforço de planejamento foi direcionado para a formação de uma indústria de base e de bens de capital, imprescindíveis ao desenvolvimento de outras indústrias, como as voltadas aos bens de consumo. Esse esforço de disponibilização de infraestrutura e de insumos industriais seria assumido diretamente pelo Estado, através de abertura de empresas estatais e de economia mista, ou, indiretamente, pela criação de incentivos tributários e creditícios para empresas privadas. Assim, em virtude da fraqueza ou do desinteresse da iniciativa privada, o Estado brasileiro, via planejamento, foi ocupando espaços que, em outras economias, caberiam sobretudo a empreendedores privados.

Se o Estado atuou intensamente para criar infraestrutura econômica que favorecesse o crescimento do PIB, através de toda forma de incentivos ao seu alcance, o mesmo empenho não mostrou na elaboração e execução de políticas sociais. A ideia de um *Welfare State* não esteve no horizonte de políticas públicas do país enquanto objetivo a ser perseguido, mesmo que no longo prazo, durante a fase de planejamento pré-PPA. Isto não significa a absoluta ausência de políticas sociais. Houve desde a década de trinta um aumento expressivo da legislação de proteção ao trabalho. Mas essa evoluiu sobretudo

autoritário imposto pelos militares permitiu que medidas econômicas necessárias ao plano fossem implementadas “sem” resistência por segmentos sociais impactados.

¹⁵⁴ Mínima, já que, em um país com dimensões continentais, criar uma infraestrutura adequada para o conjunto do país estava definitivamente fora de qualquer possibilidade de se concretizar. Essa infraestrutura se desenvolveu inicialmente em São Paulo, durante décadas o único polo econômico mais expressivo. Infraestrutura deficiente, porém, permanece como um empecilho ao crescimento econômico, apesar de constantes esforços governamentais.

como forma de conter o surgimento de movimentos sociais em busca de direitos, ou em troca de apoio político das classes mais desfavorecidas.

Essa prioridade de “agenda econômica *stricto sensu*” somente vai ser questionada de forma mais efetiva a partir da volta do país à democracia, em 1988, embora a ausência de políticas sociais consistentes tenha sido flagrante ao longo do século XX, e, portanto, durante a implementação de diversos planos. Já nos anos 90, a agenda econômica permanece como grande foco, mas a agenda social e, em menor intensidade, a agenda ambiental vão gradativamente se impondo como áreas em que o governo não poderia se furtar a assumir responsabilidades. Essa situação resultou, em parte, do novo contexto criado pela Constituição Federal de 1988, que obrigava os governos a intervir de forma clara no domínio social e a garantir direitos sociais antes relegados a segundo plano. A Constituição Federal de 1988 também alarga as obrigações do Estado em termos de cuidados com o meio ambiente. Esse novo quadro institucional vai ser francamente mais favorável à incorporação de princípios de desenvolvimento sustentável ao planejamento governamental, já que o próprio arcabouço legal-constitucional do país abre espaço para essa agenda.

Um **segundo aspecto** refere-se às incertezas e à aderência à realidade presentes em cada proposta. De fato, não havia nenhuma obrigatoriedade legal ou administrativa de se elaborar planos de desenvolvimento. Em cada administração, quando foram implementados, isso ocorreu em razão da vontade política de pessoas ou grupos no poder. Pode-se concluir que tal aspecto sugeriria algum comprometimento da administração com a execução do planejado, já que esse engajamento não lhe foi imposto, ainda que a elaboração dessas propostas pudesse servir mais à propaganda política do que à intenção ou a capacidade de cumprir o plano. Nesse ponto, o período se mostra diametralmente oposto ao contexto que vai emergir a partir da CF de 1988, em que passou a vigorar o planejamento mandatório, com regras bem específicas em relação ao seu *timing*, sua frequência e seu rito de elaboração (pelo Poder Executivo) e aprovação pelo Poder Legislativo. Não se trataria mais de um ato discricionário, mas de uma obrigação constitucional-legal, cujo descumprimento pode mesmo implicar em *impeachment* do Presidente da República.

Um **terceiro aspecto** refere-se ao contexto econômico-social em que foram elaborados. O planejamento governamental (federal) brasileiro verificado até o final dos anos 70 foi, grosso modo, contemporâneo de uma época de ouro dos planos em tanto que instrumento

de gestão pública, registrado em diversos países com variado nível de sucesso. Tal visão da importância ou conveniência do planejamento, contudo, passou a ser questionada já no final daquela década, e abertamente contestada com a ascensão de uma ideologia neoliberal e conservadora nos anos 80. A perda de relevância do planejamento neste decênio acaba por impactar, já nos anos 90, o valor atribuído a esse instrumento, sobretudo nos dois primeiros PPA, os quais consistiram basicamente no cumprimento de uma obrigação legal imposta pela nova constituição de 1988, sem grande utilidade como norteador da ação do governo.

Por último, em termos de efeitos na economia e na sociedade, o planejamento pré-PPA apresentou resultados diversos ao longo do tempo. O conjunto de planos elaborados e executados impactou de forma irregular o crescimento econômico e o desenvolvimento do país. Analisar os efeitos dos planos em bloco, neste sentido, mostra-se uma tarefa ingrata. Além disso, os planos estiveram, em geral, bastante vulneráveis a condições econômicas sob as quais não possuíam muita governança, como a conjuntura econômica externa, de modo que, mesmo quando bem elaborados, cada um deles dependeu bastante de fatores exógenos.

Mas, apesar das falhas, problemas de concepção e de execução e “efeitos colaterais”, não seria equivocado afirmar que o planejamento trouxe mais benefícios do que consequências negativas para o processo de desenvolvimento. De fato, não foram poucos os benefícios indiscutíveis dos planos, em seu conjunto. Primeiro, o uso da ferramenta deixou exposta a necessidade de o país se dotar de uma infraestrutura adequada de coleta e processamento de dados e informações. Segundo, também se mostrou evidente a carência de recursos humanos para a elaboração de planos adaptados à realidade brasileira. Terceiro, os planos, sobretudo os primeiros, consistiram em uma reflexão sobre o país, suas aspirações e limitações. Por último, os planos serviram para explicitar as intenções de política econômica do governo, ainda que amiúde as metas não tenham se concretizado.

Afora esses ganhos, pode-se correlacionar positivamente taxas de crescimento do PIB muito expressivas com a vigência de planos de desenvolvimento, ainda que seja difícil quantificar o impacto isolado do planejamento. Fatores exógenos, como a conjuntura internacional ou os ciclos econômicos, podem ter sido muito mais relevantes para turbinar o ritmo de crescimento. Mas é preciso reconhecer que o mero anúncio de um plano de desenvolvimento cria expectativas positivas entre os agentes produtivos, já que significa

uma intenção do governo em investir provavelmente acima de patamares habituais. E essas expectativas podem dar início a um ciclo de crescimento ou robustecer um em curso. Em relação a incorporação de princípios de desenvolvimento sustentável¹⁵⁵ ao planejamento, esse período se mostra em geral, senão abertamente despreocupado com a temática, ao menos bastante lento em integrar esses novos paradigmas ao cotidiano das políticas públicas. Esse panorama somente começa a se alterar nos momentos finais do planejamento pré-PPA, com o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República PND-NR (1986-1989), quando pela primeira vez a questão ambiental ocupa um lugar expressivo na agenda. A terceira vertente do desenvolvimento sustentável – a esfera social – tampouco é privilegiada no âmbito da elaboração do planejamento de todo esse período¹⁵⁶. O foco no crescimento econômico, sem muita atenção aos impactos socioambientais do processo, seria, portanto, a marca registrada do planejamento anterior ao ciclo dos PPA.

É certo que a ideia de *desenvolvimento sustentável* ganha cada vez mais importância no período final do planejamento anterior aos PPA, extrapolando os círculos acadêmicos, avivada pelo *momentum* da questão ambiental e pela crescente consciência das disparidades sociais no país. Mas o interesse em preservação do meio ambiente já era então lugar comum em muitas sociedades, e o pouco espaço que lhes era consagrado no planejamento governamental brasileiro daquele período deixava patente que o caminho a ser percorrido para a transversalização dessa agenda na era dos PPA não seria linear, mas marcado por idas e vindas, sobressaltos e retrocessos.

¹⁵⁵ Evidentemente que durante boa parte desse período o conceito sequer existia ou era conhecido. Trata-se, aqui, na verdade de examinar a presença nos planos de conceitos e princípios que posteriormente foram abrigados na ideia de desenvolvimento sustentável ou de sustentabilidade.

¹⁵⁶ Houve, claro, como já colocado, uma evolução dessa agenda a partir dos anos 30. Mas esta não ocorreu em um ritmo suficientemente forte para desfazer diferenças acumuladas ao longo da história do país. Em verdade, durante alguns anos, como no período militar, ocorreu notórios retrocessos.

Capítulo V

O PLANEJAMENTO NA ERA DOS PLANOS PLURIANUAIS

5.1 – Introdução – A Constituição de 1988 e os Planos Plurianuais

A Constituição de 1988 introduz grandes mudanças na sistemática de planejamento realizado no âmbito federal. Foram criados o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e unificados os orçamentos anuais (Fiscal, Seguridade Social e das Estatais) em um único Orçamento Geral da União¹⁵⁷, todos contribuindo para uma maior disciplina fiscal. O planejamento realizado a partir do estabelecimento dos PPA buscava, então, instituir coordenação às ações governamentais (Garcia, 2000). Nesse sentido, a LDO, os orçamentos anuais e todos os programas nacionais, regionais e setoriais deveriam ser compatíveis com o PPA em vigor, o qual incluiria todos os investimentos previstos para execução em mais de um exercício financeiro (um ano).

A Constituição procurou, com essas inovações, dar organicidade e coerência ao planejamento, além de atrelá-lo às disponibilidades financeiras do país¹⁵⁸. Nesse quadro, até mesmo as emendas parlamentares deveriam ser compatíveis com as restrições financeiras definidas no programa orçamentário. Deve-se observar, contudo, que, se de um lado os parlamentares não obtiveram muito espaço para propor programas com impacto no orçamento; de outro, passaram a ter um papel mais amplo na avaliação dos resultados dos planos¹⁵⁹. Ademais, na era dos PPA, os planos somente entram em vigor após o endosso do Congresso, o que, em tese, lhes garante maior legitimidade do que anteriormente, sobretudo, no período militar, quando o crivo dos parlamentares constituía mera formalidade.

¹⁵⁷ Segundo a CF 1988, “a lei que instituir o **plano plurianual** estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (grifo nosso) (CF 1988, art. 165, § 1º). Já a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (C.F 1988, Art. 165, § 2º).

¹⁵⁸ A preocupação com as finanças públicas se justifica ainda mais naquele contexto, quando a volta à democracia fazia surgir demandas sociais reprimidas nos governos militares. A tendência era de os governos se tornarem receptivos a essas reivindicações. Contudo, o quadro fiscal não ofereceria muita margem de manobra para atendimento a demandas, legítimas ou não. .

¹⁵⁹ Essas prerrogativas contrastavam fortemente com o controle parlamentar do planejamento existente durante os governos militares, quando os PND “não eram apreciados pelos parlamentares e os orçamentos o eram apenas ritualmente” (Garcia, 2000, p. 7).

Em nossa pesquisa, procuramos, ao longo das diversas edições do PPA, examinar a evolução de uma *cultura* ou de uma *preocupação* com sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Devido às constantes mudanças no formato, abordagens metodológicas, visões estratégicas e trajetórias de desenvolvimento imaginadas para o país, uma comparação rigorosa entre os diversos planos não constitui uma tarefa trivial, e perceber as mudanças qualitativas demanda um esforço pouco recompensado. Em que pese essa dificuldade, focamos nossa avaliação em critérios qualitativos, tentando *sentir* a importância conferida a essa agenda e sua evolução no tempo, seja em termos da simples menção aos temas, seja no papel atribuído à sustentabilidade/desenvolvimento sustentável, seja, ainda, na sua integração às demais agendas setoriais.

Nesse trabalho, concentramos nossa análise dos PPA nas ações, diretrizes e metas de ministérios que mais diretamente expressam preocupação em reorientar a economia para um novo modelo de produção, menos impactante ambientalmente, incorporando, neste sentido, princípios de desenvolvimento sustentável¹⁶⁰. Por acreditar que algumas ações dos PPA têm mais impacto imediato ou direto do que outras na transição para paradigmas de sustentabilidade, nossa preocupação maior será mapear mudanças em ministérios que inquestionavelmente afetam o redirecionamento da economia¹⁶¹. Assim, ações do PPA referentes à indústria, agropecuária, transporte e energia serão priorizadas, bem como a política ambiental em geral.

Ainda que a análise privilegie objetivos relacionados à economia, consideramos que compreender as tendências de mudança nestes setores nos permite avaliar o que se tem realizado, no âmbito do planejamento, em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como proposto na Agenda 2030 (UNGA, 2015), já que estas mudanças

¹⁶⁰ Uma discussão mais teórica sobre princípios de desenvolvimento sustentável foi feita no capítulo 1, referente a aspectos teóricos da tese. Nesse momento, nossa preocupação é avaliar o avanço (ou não) da preocupação com o meio ambiente e com princípios de desenvolvimento sustentável nos PPA.

¹⁶¹ A avaliação das mudanças nestas áreas consiste em uma escolha metodológica, e não deve ser considerada uma visão equivocada de desenvolvimento sustentável. Claramente, sustentabilidade pressupõe equilíbrio entre as esferas econômica, social e ambiental. Nesse sentido, o “ideal” seria avaliar avanços nas três. Contudo, o volume de programas de cada PPA é imenso. Concentrar nossa avaliação nesses setores permitiu uma amostra representativa da direção dos PPA como um todo. Na nossa leitura, não se caminha para a sustentabilidade sem mudanças nesses setores (indústria, agropecuária transporte, energia e política ambiental). São áreas em que mudanças são indispensáveis, ainda que insuficientes. Além disso, alguns programas dos PPA, como metas para os ministérios militares, possuem pouco impacto na questão da sustentabilidade. Em suma, na impossibilidade de se avaliar tudo, nossos esforços foram direcionados para compreender o essencial. Esses setores também permitiram uma comparação do aumento da preocupação com a sustentabilidade ao longo dos diversos planos, já que em todos estão elencados objetivos nessas áreas (indústria, energia etc.).

impactariam diretamente, pelo menos, oito dos dezessete objetivos definidos naquela Conferência:

- i) erradicação da pobreza;
- ii) água limpa e saneamento;
- iii) energia acessível e limpa;
- iv) emprego digno e crescimento econômico;
- v) indústria, inovação e infraestrutura;
- vi) cidades e comunidades sustentáveis;
- vii) produção e consumo responsáveis;
- viii) combate à mudança do clima ¹⁶².

Para facilitar a compreensão das transformações verificadas, apresentamos, na parte final do capítulo, logo antes das conclusões, um quadro sinóptico da evolução do planejamento nesse período.

5.2 – O Primeiro Plano Plurianual – 1991-1995

A década de 80 do século XX foi um período especialmente conturbado no Brasil, tanto do ponto de vista econômico, como político e social. Além da grave crise econômica e do turbulento retorno à democracia, o país ainda passou pelas disputas de poder no seio da formação de uma Assembleia Constituinte. Nesse contexto de crises que se sobrepunham, o ambiente era francamente desfavorável ao planejamento governamental.

O primeiro PPA (1991-1995) seria proposto neste cenário adverso e com poucas perspectivas de se realizar um planejamento eficiente. Entretanto, o preceito constitucional o impunha, e o PPA começou a ser elaborado, em 1990¹⁶³, pelo governo eleito no ano anterior. O candidato vitorioso na eleição para a Presidência, contudo, possuía um viés liberal que não se coadunava com a visão de planejamento econômico estabelecido constitucionalmente. Consoante a cartilha ideológica do governo eleito, diversas medidas foram implementadas¹⁶⁴ – redução da estrutura administrativa,

¹⁶² Adicionalmente, algumas metas e ações previstas nestes setores afetam outros ODS. Não se pode questionar que investimentos em mobilidade urbana, para torná-la mais sustentável, impacta positivamente a **saúde e o bem-estar** (ODS 3), sobretudo de quem reside na periferia de grandes centros urbanos. Assim, uma análise dessas áreas se pretende representativa da incorporação de premissas de desenvolvimento sustentável no planejamento brasileiro.

¹⁶³ Pela CF de 1988, os PPA seriam elaborados durante o primeiro ano de cada mandato, para serem executados em um ciclo de quatro, a partir do segundo ano, e até o primeiro ano da administração seguinte. Essa regra, contudo, não valeu para o primeiro PPA.

¹⁶⁴ As medidas administrativas implementadas possuem defensores e detratores, mas não entraremos nesse mérito. Em relação a planejamento, especificamente, as medidas determinavam a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR) com outros ministérios da área econômica (Fazenda e Indústria e Comércio) formando o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento

desestatização, liberalização comercial – afetando a capacidade de ação do Estado. Nesse novo paradigma, a proposta de planos estratégicos perde importância, sendo realizado apenas o suficiente para atender a previsão legal. Em seu conjunto, a capacidade, o aparato e a expertise de planejamento, desenvolvidos arduamente ao longo do século, regredem ao padrão dos anos 60 (Rezende, 2010). Assim, já no primeiro PPA, verificou-se uma certa incompatibilidade entre esse instrumento de planejamento estabelecido por lei e a vontade política de elaborá-lo, de executá-lo e, sobretudo, de valorizar o seu potencial de atuação no processo de desenvolvimento do país. Para Cardoso Jr. (2011), a ideologia do *estado mínimo* promoveu o desmonte da função de planejamento e privilegiou uma agenda de gestão.

Para além disso, não se disponibilizou, de imediato, espaço para discussão e implementação de modelos participativos de construção de políticas. O novo governo priorizou uma diminuição do papel do Estado, criando medidas favoráveis a um funcionamento do mercado sem entraves, algo pouco simpático a demandas sociais. Em particular, a equipe responsável pela gestão econômica respondeu ao viés “esquerdista” da Constituição com um viés economicista neoliberal, em uma época em que os canais de consulta à sociedade estavam sendo apenas reabilitados, e reclamando, no terreno, novas abordagens além da puramente econômica¹⁶⁵.

Essa visão economicista, tendencialmente fechada e conservadora, se reflete na elaboração do PPA, que, sobretudo nas duas primeiras edições, apresentaria antes o formato de um Orçamento Plurianual de Investimento, ou um “orçamentão” (Rezende, 2010). O OPI, na sua formulação original, dos anos 60, previa a elaboração de estimativas de investimento para um prazo de ao menos três anos, e permitiu integrar o orçamento ao processo de elaboração dos planos de desenvolvimento. De acordo com Garcia (2000), o primeiro PPA apresentou o formato de um *OPI ampliado*¹⁶⁶ porque, na prática, não estava associado a um plano de desenvolvimento que dotasse de sentido o conjunto de investimentos previstos para o período (1991-1995). De fato, não bastassem as dificuldades inerentes à condição de “novidade” (i.e., a primeira vez que era elaborado),

(MEFP). A extinção ou fusão de ministérios é entendida como perda de status ou de importância. Nesse caso, o “recado” passado era o de que o planejamento nos moldes do PPA poderia ser uma determinação constitucional, mas a sua elaboração não constituiria uma prioridade para o governo.

¹⁶⁵ Um indicador dessa necessidade de ir além da visão economicista foi a admissão no quadro do IPEA de profissionais com outros recortes da sociedade, como sociólogos, antropólogos e geógrafos, dentre outros.

¹⁶⁶ A pecha de *orçamento plurianual* e não de *plano plurianual*, cabe ressaltar, acompanha os PPA ao longo de toda a sua existência.

o PPA 1991-1995 refletiu um desencontro entre uma estratégia de governo de um eleito com legitimidade democrática, mas sem uma apresentação clara do que seria a sua administração e imperativos constitucionais que, assim, foram tendencialmente ignorados. O risco da utilização do OPI foi, portanto, considerá-lo um fim e não um instrumento coadjuvante da elaboração do plano.

Ainda assim, em termos de estrutura e conteúdo, o PPA 1991-1995 se diferencia bastante dos planos de desenvolvimento implementados nas décadas anteriores. Em primeiro lugar, havia previsão de ações para todos os setores da administração, ou seja, todos os ministérios que compunham o Executivo, além de incluir metas e elaborar orçamentos para os outros dois poderes – Judiciário e Legislativo. Além disso, previa-se uma atuação regionalizada. Ao menos teoricamente, e apesar das deficiências atrás referidas, a proposta dos PPA era muito mais abrangente e global, o que deveria se traduzir, não fossem os desvios mencionados, em um desenvolvimento mais harmônico do que o proposto em planos com foco apenas em crescimento econômico.

Um segundo aspecto positivo era a atribuição de recursos financeiros específicos para cada ação, objetivo e meta¹⁶⁷. Nesse sentido, em termos de formalidade, o PPA era muito mais rigoroso em relação à disponibilidade (prevista) e ao uso de recursos. Os quantitativos financeiros estabeleciam limites máximos para órgãos e autarquias, impondo uma maior disciplina no uso dos recursos públicos. Cabe notar que esse rigor não necessariamente se traduzia na execução das ações inicialmente previstas, já que os PPA não penalizavam os gestores públicos em caso de descumprimento de metas. Recursos previstos pelo Orçamento em uma rubrica específica não necessariamente seriam executados, ainda mais porque havia sempre a possibilidade de frustração de receitas. Contudo, atrelar o PPA ao Orçamento, se de um lado “engessava” o governo; de outro, aumentava a probabilidade de as ações previstas serem, de fato, executadas. Essa relação umbilical entre planos plurianuais e o orçamento, entretanto, se deu à custa de um “esvaziamento do planejamento como função mais estratégica e política de Estado” (Cardoso Jr., 2011, p 24).

¹⁶⁷ O PPA distingue diretriz, objetivo e meta. *Diretrizes* referem-se ao “conjunto de critérios de ação e decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo e planejamento”; *objetivos* constituem “os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais; por fim, *metas* envolvem “a especificação e a quantificação física dos objetivos estabelecidos” (Lei nº 8173, de 30 de janeiro de 1991).

Um terceiro ponto importante refere-se à natureza normativa do PPA. Diferentemente de planos anteriores, as ações previstas, em seu conjunto, estavam revestidas de uma obrigação a cumprir determinada por lei, e que somente poderiam ser modificadas por outro instrumento legal. Assim, ao menos em tese, os PPA diminuía o peso da “vontade política” de se cumprir – ou não – um plano por parte dos governos. Entretanto, ainda que mais compulsório do que o planejamento da fase anterior, os planos permaneciam sujeitos a fatores que comprometiam a sua exequibilidade, como a efetiva disponibilidade dos recursos inicialmente previstos.

Ao se analisar o PPA 1991-1995 enquanto proposta, contudo, percebe-se a ausência de um “projeto de país” mais amplo, ou seja, o plano deveria ter um objetivo claramente especificado, com as ações previstas devendo conduzir a essa ambição coletiva. Ao invés disso, a lei que instituiu esse PPA expõe sobretudo os instrumentos macroeconômicos necessários ao êxito do projeto, ou seja, os meios, sem clareza acerca dos fins desse planejamento. Esse primeiro PPA, portanto, peca por apresentar uma proposta mais de estabilização da economia do que de projeto de desenvolvimento¹⁶⁸. Assim, a Lei do PPA 1991-1995 revela de imediato a preocupação com o processo de reestruturação do gasto público federal¹⁶⁹, o qual deveria ter como objetivos básicos: assegurar o equilíbrio nas contas públicas; aumentar os níveis de investimento público federal, sobretudo na área social e infraestrutura econômica, mas com mais racionalidade, austeridade e eficiência; ajustar políticas públicas federais à “nova conformação do Estado”, com incorporação da *capacidade gerencial* do setor privado e, por fim, revisão do papel de regulação do Estado na economia¹⁷⁰.

Esses objetivos, que se conformam mais a um ajuste da economia do que a um plano de desenvolvimento, deveriam ser alcançados pela redução dos gastos com servidores; modernização e racionalização da administração pública federal; privatização; alienação

¹⁶⁸ Cabe lembrar que a conjuntura macroeconômica brasileira naquele período de certa forma “justifica” essa escolha.

¹⁶⁹ O quadro de inflação no período anterior ao Plano Real era largamente creditado ao descontrole das contas governamentais, e avançar nesse quesito constituía uma prioridade absoluta. A diminuição das taxas de aumento do PIB também era atribuída à crescente incapacidade de investimento por parte do governo, a quem coubera, historicamente, a tarefa de prover a maior parte dos recursos utilizados nos planos de desenvolvimento.

¹⁷⁰ O PPA considerava que o setor público ganharia eficiência se deixasse certas áreas à gestão privada e concentrasse seus recursos em “funções típicas” da ação estatal: planejamento, estabilização econômica, administração da justiça, defesa nacional, garantia de acesso das populações de baixa renda à educação, saúde, alimentação, moradia e saneamento básico (Brasil, 1991). O papel do Estado na defesa do meio ambiente não é citado aqui, apesar de estar expresso na CF de 1988.

de bens e direitos da União; e transferência de encargos públicos para Estados e municípios¹⁷¹. Contudo, além da preocupação com o ajuste macroeconômico, a reforma administrativa e a reconfiguração do Estado, o plano também traz capítulos referentes a políticas que mais caracterizam um plano de desenvolvimento, como política industrial, agrícola e de inovação tecnológica. Igualmente importante para a nossa análise, nota-se um capítulo dedicado à política de meio ambiente.

Portanto, ainda que a estabilização econômica continue como foco do planejamento nesse primeiro PPA, existe, ao menos teoricamente, uma preocupação em estruturar ações que vão além dos fundamentos macroeconômicos do país. Assim, na esfera das políticas industrial e agrícola, revela-se preocupação acrescida, sobretudo, no caso das indústrias, com o atraso tecnológico¹⁷², e, no caso do setor agrícola, com a carência da infraestrutura e de sistemas adequados de comercialização. Para além disso, na ótica desse plano, as disparidades tecnológicas entre regiões, culturas e produtores agrícolas também eram encaradas como entraves relevantes, defendendo-se que a modernização do setor agrícola deveria se basear em mecanismos de mercado¹⁷³ (Brasil, 1991).

É significativo notar que o Plano “pretende, ainda, compatibilizar o crescimento da produção com medidas que evitem a crescente deterioração do meio ambiente, hoje verificada tanto em áreas rurais já consolidadas, quanto em regiões de fronteira agropecuária”¹⁷⁴ (Brasil, 1991, p. 20). Essa é possivelmente a primeira menção à questão da “sustentabilidade ambiental” em um documento de planejamento brasileiro, ao menos no nível federal, e, sem dúvida, a primeira clara associação entre a necessidade de conciliar crescimento econômico com a preservação ambiental.

Influenciado pelos preparativos da Cimeira da Terra (Rio 92) e pelo conceito de Desenvolvimento Sustentável, que ganhava maior visibilidade nacional e internacional, o capítulo específico sobre política de meio ambiente associa a questão ambiental à

¹⁷¹ O programa de ajuste das contas públicas, em que pese sua necessidade, se traduz amiúde no abandono à própria sorte dos segmentos sociais mais dependentes de serviços públicos. Transferir encargos para estados e municípios na prática significa deixar de prover o bem ou serviço, já que estes entes federados raramente possuem situação fiscal melhor do que a apresentada pelo governo federal.

¹⁷² Esse atraso tecnológico é, entre outros, creditado à (o): i) crise dos anos 80; ii) fechamento da economia; iii) pouco investimento privado em ciência e tecnologia; iv) baixo investimento em C&T em proporção do PIB (Brasil, 1991).

¹⁷³ O governo deveria atuar na provisão de serviços insuficientemente fornecidos pela iniciativa privada, como crédito, pesquisa agropecuária, defesa e vigilância sanitária.

¹⁷⁴ Independentemente disso, o próprio Plano destaca que a incorporação do Centro-Oeste brasileiro à fronteira agrícola constituía uma das formas de se aumentar a produção, apesar das críticas de ambientalistas à penetração de algumas culturas na região.

melhoria dos padrões de vida. A agenda de meio ambiente já claramente transcendia os limites de uma política setorial. O PPA 1991-1995 argumenta que a preservação da natureza precisa ser harmonizada com um desenvolvimento *racional*, entendido como aquele que não se baseia na destruição da natureza e na degradação do ambiente, ou seja, econômica, social e ecologicamente sustentável. O Plano ainda argumentava que o país possuía especificidades em relação à questão ambiental. Nessa perspectiva, a economia brasileira apresentava uma *herança de exploração predatória*, onde predominavam os interesses imediatos. Essas duas características se refletiriam na degradação dos ecossistemas e na rarefação crescente de recursos naturais para a população (Brasil, 1991, p. 31).

O PPA favorecia um novo olhar sobre o desenvolvimento, com o propósito de incorporar as variáveis social e ambiental, em uma proposta que, particularmente no caso brasileiro, mas não só, mantinha inquestionado o crescimento em si. Apesar disso e de acordo com o PPA, **“todos os órgãos da Administração Pública Federal receberam orientação expressa para incorporar a preocupação ecológica ao planejamento e à ação, definindo prioridades, diretrizes e metas ambientais em suas respectivas áreas”** (grifos nossos) (Brasil, 1991, p. 32). Ao Governo caberia ainda o papel de coordenar a atuação das diversas entidades em relação à questão ambiental e a articulação com entidades subnacionais e setor privado¹⁷⁵. Um reflexo dessa orientação de se incorporar a ótica ambiental às políticas setoriais foi a promessa de revisão da sistemática de concessão de incentivos fiscais governamentais, os quais seriam vedados a projetos que causassem *desequilíbrios ecológicos e desperdícios de recursos naturais*, cabendo aos projetos subvencionados pelo Governo a apresentação de garantias em relação ao meio ambiente (Brasil, 1991, p. 32). O Plano também mencionava a instituição de *medidas rigorosas de controle e preservação* e o estabelecimento de zoneamentos econômico-ecológicos (ZEE) como instrumentos dessa política ambiental.

Convêm, no entanto, referir alguns desajustes. Medidas que, a princípio, eram amplamente favoráveis à incorporação da perspectiva ambiental nas políticas públicas, como as elencadas acima, conviviam, no Plano, com fatos que lançavam dúvidas sobre a real intenção do formulador da política. Com efeito, se, de um lado, as declarações em um documento oficial atestavam a valorização do meio ambiente; de outro, o

¹⁷⁵ O Plano reconhece a importância dessa articulação ao considerar as inter-relações entre meio ambiente e diversas políticas (urbana, agrícola, de desenvolvimento regional, energética etc.).

rebaixamento do Ministério do Meio Ambiente a uma Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) se traduziu em redução do seu peso político e do orçamento disponível¹⁷⁶, inviabilizando a execução de muitas ações. Na parte referente à SEMA, o PPA ainda trouxe diretrizes, objetivos e metas que importa não descurar. Percebe-se um alargamento da agenda ambiental¹⁷⁷, que passaria a incluir, por exemplo, pesquisa e desenvolvimento tecnológico em tópicos correlatos ao meio ambiente e promoção do manejo sustentado de recursos naturais. A maioria dessas metas e objetivos, contudo, não estava quantificada no Plano e, conseqüentemente, algumas delas ficaram pelo caminho, ou só em parte se realizaram.

Ainda nesse primeiro PPA, os ministérios da Infraestrutura e da Agricultura e Reforma Agrária, concentravam igualmente ações referentes à mudança de paradigma para padrões sustentáveis na economia¹⁷⁸. A seção referente à Infraestrutura no PPA colocava como diretriz geral a “avaliação dos custos ambientais, no processo de decisões de investimento” (Brasil, 1991, p. 241). Já para o setor de transporte, se determinava a articulação de seus programas com os de meio ambiente. Mais uma vez, no entanto, a conciliação de valores ecológicos com valores econômicos não se vislumbrou nem fácil, nem clara. Afora essas diretrizes que, sem dúvida, denotavam maior foco na questão ambiental, percebia-se grande ênfase na discussão dos problemas do setor rodoviário, em detrimento de modais mais sustentáveis do ponto de vista ambiental, como o ferroviário ou hidroviário. Com efeito, mesmo reconhecendo o potencial da navegação de cabotagem e do hidroviário interior, apresentou-se a modesta meta de elevar a participação deste último para 1,5% na matriz de transporte do país (Brasil, 1991, p. 246).

Em relação à política energética, o PPA apresentava um número expressivo de diretrizes, objetivos e metas, divididos entre os seus diversos subsetores – petróleo e gás natural, elétrica etc. A principal preocupação do Plano nesta área referia-se ao suprimento energético adequado e a preços razoáveis (Brasil, 1991), portanto sem muita consideração do custo ambiental dessa provisão. Isto se refletiu em um número de ações e projetos

¹⁷⁶ Em 1990, no governo Fernando Collor de Mello, o Ministério do Meio Ambiente foi transformado em Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), diretamente vinculada à Presidência da República. Esta situação foi revertida cerca de dois anos depois, no governo Itamar Franco, quando o ministério é recriado.

¹⁷⁷ No PPA, a SEMA estaria encarregada de executar não apenas uma agenda mais imediata, voltada ao controle da poluição, à recuperação de áreas degradadas e à diminuição da exploração predatória de recursos naturais, mas teria ainda a incumbência de “reduzir os grandes custos econômicos e sociais decorrentes desses processos” (Brasil, 1991, p. 75).

¹⁷⁸ O Ministério da Infraestrutura estava responsável pelas ações referentes à energia, transporte, comunicações e mineração.

referentes à petróleo e gás superior àqueles direcionados para o setor elétrico¹⁷⁹. Vê-se, portanto, que acima de qualquer consideração de sustentabilidade ambiental ou de desenvolvimento sustentável, colocava-se a necessidade de um fornecimento confiável e a preços aceitáveis de energia.

Em suma, percebe-se que não há nenhuma orientação no sentido de focar a matriz energética brasileira em energias renováveis ou em alguma política clara de diminuição do papel dos combustíveis fósseis. Ao contrário, seja pelo número de ações, seja pelos valores envolvidos nos projetos do subsetor, a primazia do petróleo e do gás natural parecia manter-se, ou até aprofundar-se, apesar de em diversos trechos do capítulo de energia se manifestar alguma preocupação com a questão ambiental de forma mais, ou menos, direta: conservação e racionalização da produção e uso de energia, combate ao desperdício na exploração de recursos naturais e, ainda, desenvolvimento tecnológico para maior eficiência.

Vê-se, assim, que, embora haja uma preocupação de se incorporar a questão ambiental e, com menos ênfase, o desenvolvimento sustentável com inclusão de algumas prioridades sociais, as ações previstas nesse primeiro Plano mostram-se tímidas em relação ao desafio que se desenhava no terreno das políticas públicas. Desafio que, apesar disso, tornava-se evidente e ganhava importância inegável a partir dessa época¹⁸⁰. As ações descritas, todavia, denotavam mais intenção do que propostas claras de como realizá-las. Poucas foram quantificadas, dificultando não apenas a sua execução, mas também o seu monitoramento nos anos seguintes. O Plano foi, afinal, pródigo em contradições difíceis de conciliar entre intenções declaradas (bem mais ambiciosas) e metas e objetivos descritos e, sobretudo, ações realizadas. Este aspecto, conduto, seria previsível, já que desde o primeiro momento, a incorporação dos princípios de sustentabilidade seria prioridade para alguns setores, e “estorvo” ao crescimento econômico, em outros¹⁸¹.

¹⁷⁹ Obviamente, trata-se de unidades diferentes de comparação, em que uma meta ou objetivo do setor elétrico poderia envolver mais recursos do que dez objetivos e metas do setor petróleo e gás natural. Contudo, os recursos destinados à energia fóssil foram de fato muito superiores aos alocados em energias limpas.

¹⁸⁰ O fato de o país sediar a Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 – a Rio-92 – também contribuiu para a agenda ambiental e de sustentabilidade ganhar espaço nas políticas públicas.

¹⁸¹ Essas contradições também são **parcialmente** explicadas pela natureza de elaboração do PPA, o qual é produto de uma enorme quantidade de colaboradores, sem que haja, no final, um trabalho adequado de compatibilização das propostas. Nesse contexto, a possibilidade de incoerências da proposta é maximizada.

5.3 – O Plano Plurianual 1996-1999

O segundo Plano Plurianual foi instituído em maio de 1996. É um documento mais conciso que o anterior. A premissa básica do segundo PPA é a “necessidade de consolidação da estabilidade de preços” (Brasil, 1996, p. 2)¹⁸². Para além disso, propunha-se uma ação do governo ditada por três eixos fundamentais: *Construção de um Estado Moderno e Eficiente; Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais* e *Modernização Produtiva da Economia*.

Assim, para a transformação do Estado previa-se descentralização de políticas públicas para estados e municípios, aumento da eficiência do gasto público, desestatização, fortalecimento dos organismos de fomento regional, entre outros. Desequilíbrios espaciais e sociais seriam enfrentados com melhorias no ambiente urbano, com medidas de saneamento, segurança pública e transporte, e por meio do aproveitamento das potencialidades regionais. Já a modernização produtiva decorreria da melhoria e ampliação da infraestrutura e do fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional (Brasil, 1996)¹⁸³. O plano inovava ao trazer metas regionalizadas, cumprindo pela primeira vez o estabelecido na CF de 1988. Assim, o Plano descrevia o percentual das metas que seria realizado em cada uma das cinco regiões do país, ainda que não se quantificassem os recursos envolvidos nos programas. Alguns objetivos vinham, efetivamente, descritos com uma meta física a eles associada, mas isso constituía a exceção. Nessas circunstâncias, cabe se interrogar sobre o que, de fato, o poder público esperava cumprir daquela imensa quantidade de objetivos e metas, e para as quais não havia uma previsão rigorosa dos recursos necessários.

Independentemente dessa constatação, o PPA 1996-1999 traz um número elevado de objetivos e metas em áreas consideradas prioritárias para garantir uma efetiva transição para a sustentabilidade¹⁸⁴. Em relação à infraestrutura, por exemplo, a área de transporte apresentava quinze *principais* objetivos para alcançar no quadriênio. Desses, oito podem ser considerados facilitadores dessa transição, sete com um papel relativamente

¹⁸² O PPA 1995-1999 foi lançado pouco após o Plano Real (fevereiro de 1994), o qual, pela primeira vez na história do país, conseguiu estabilizar os preços por um período duradouro. Assim, é compreensível que o PPA reflita essa preocupação com a continuidade da estabilização da moeda. Além disso, é significativo perceber que toda e qualquer ação está subordinada a uma variável macroeconômica.

¹⁸³ O documento lista vinte e cinco diretrizes da ação governamental. As mencionadas neste parágrafo representam, assim, apenas uma amostra relevante para os propósitos do trabalho.

¹⁸⁴ Como definido anteriormente: indústria, agropecuária, transporte, energia e meio ambiente. Um dos motivos para a escolha desses setores foi a possibilidade de comparação dos Planos que eles permitem, já que todos os PPA previram objetivos, metas e diretrizes nestas áreas.

indiferente e nenhum se mostrou declaradamente contrário. Contudo, uma avaliação do impacto real dessas medidas não é possível, já que, primeiro, algumas se referiam a propostas de mudança institucional de difícil mensuração¹⁸⁵; segundo, porque nenhum desses objetivos facilitadores foi efetivamente quantificado¹⁸⁶. Pode, portanto, afirmar-se que foi proposto um número elevado de objetivos favoráveis à transição para a sustentabilidade, mas não se pode afirmar que tenham surtido efeito em uma política deliberadamente implementada nesse sentido.

Se olharmos para alguns dos setores, vimos que o da energia contemplava, nesse PPA, dezessete objetivos. Destes, sete preservavam ou favoreciam a expansão do uso de energias não renováveis, sobretudo combustíveis fósseis; cinco propunham a expansão de uma matriz energética limpa e cinco poderiam ser considerados neutros nessa perspectiva¹⁸⁷. Entre os objetivos relacionados à expansão de energias não renováveis, destaca-se a previsão de investimentos no setor petrolífero, tanto na exploração como na produção e refino (Brasil, 1996).

Já para a agricultura, o PPA 1996-1999 considera como principal problema do setor os desequilíbrios espaciais e sociais. Isso decorreria da coexistência entre uma agricultura comercial, integrada ao mercado e com acesso aos recursos necessários ao seu desenvolvimento, e outra, de subsistência, pouco capacitada técnica e economicamente (Brasil, 1996). A diretriz primordial do setor consistiria, então, na eliminação desses desequilíbrios e, para isso, eram propostos dez objetivos, com os recursos da área priorizando pesquisa aplicada, reforma agrária, capacitação dos produtores, formação de cooperativas e integração das cadeias agroindustriais. Dentre os dez objetivos e metas, porém, apenas três envolveram ações que poderiam ser diretamente identificadas com o

¹⁸⁵ Assim, quando se fala em “recuperação e expansão do setor ferroviário nacional, mediante a transferência para o setor privado, por meio de concessões, das malhas atualmente controladas pela Rede Ferroviária Federal” (Brasil, 1996, p.4), o objetivo sinaliza um foco no transporte (de carga) movido a eletricidade, e nesse sentido ambientalmente superior ao rodoviário, baseado em combustíveis fósseis. O impacto desse objetivo, contudo, depende de diversas variáveis: i) o quanto se conseguiria privatizar; ii) a extensão total da malha; e iii) o nível de utilização da malha privatizada. É desnecessário dizer que não haveria dados disponíveis e confiáveis sobre isso.

¹⁸⁶ A falta de quantificação e de relatórios de avaliação da execução não permitem avaliar com precisão o impacto dos objetivos. Essas deficiências dos PPA vão sendo corrigidas ao longo do tempo, embora ainda sejam passíveis de melhoria.

¹⁸⁷ Em nossa análise, consideramos como favoráveis os objetivos que contribuem/contribuam para o alcance de metas ou princípios de sustentabilidade, direta ou indiretamente; neutros, aqueles que não impactam, afetam de forma desprezível ou não se referem a nenhuma dessas premissas, e, por fim, desfavoráveis, os objetivos que claramente se opõem, dificultam, impedem ou impossibilitam, em qualquer grau, o alcance de metas de sustentabilidade ou a transformação de estruturas econômicas ou de instituições para um novo paradigma.

que seria, a partir de 2015, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). As outras sete eram neutras. Contudo, o dado marcante nesse rol foi a inexistência de qualquer proposta de cunho ambiental ou de redirecionamento para uma agricultura menos impactante ou mais sustentável¹⁸⁸.

No setor industrial, o PPA 1996-1999 procura fortalecer o papel do mercado na orientação da economia e apoiar a reestruturação da indústria. O Plano previa a utilização dos recursos para promover a desconcentração geográfica da produção industrial através de apoio a empresas de pequeno porte e programas de elevação da qualidade e competitividade (Brasil, 1996). Essa preocupação em reestruturar a indústria poderia representar uma oportunidade de inserir a ótica ambiental e de desenvolvimento sustentável no planejamento governamental para este segmento. Ao se analisar os quinze objetivos do setor, contudo, percebe-se que a perspectiva ambiental não constituiu a preocupação predominante. Na verdade, não houve qualquer referência a meio ambiente ou desenvolvimento sustentável na proposta. As ações previstas somente se relacionariam aos (futuros) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável pela perspectiva de crescimento econômico e seus reflexos positivos na erradicação da pobreza, o primeiro objetivo dos ODS.

O planejamento do setor industrial expressa forte ênfase, por outro lado, no conteúdo habitual de políticas industriais, como apoio aos investimentos privados, incorporação de tecnologia e financiamento às exportações. Assim, os objetivos listados de política desse setor seriam considerados **neutros** na perspectiva de uma reestruturação da economia para a sustentabilidade.

Já as ações referentes a recursos hídricos e meio ambiente contavam quatorze objetivos. Em relação aos recursos hídricos o Plano considera que a superação dos problemas desse setor iria requerer *soluções inovadoras e participativas*. Atenção especial e recursos seriam destinados à concepção e implantação de um novo modelo de gestão para o setor e à solução do déficit hídrico em sub-regiões ou regiões, em especial no semiárido nordestino. Assim, dos seis objetivos listados para recursos hídricos, metade se refere a desenvolvimento institucional e à gestão.

¹⁸⁸ Conceitos como agroecologia e agricultura de baixo carbono ainda não tinham a importância que foram adquirindo, sobretudo nesse começo do século. Entretanto, alguns problemas da agricultura convencional, como o uso exagerado de fertilizantes e praguicidas já eram notórios, mas não constituíram objeto de nenhuma ação específica.

Por sua vez, para meio ambiente são previstos oito objetivos. A principal diretriz dessa área é a implementação de estratégias de uso racional dos recursos naturais, baseadas em modelos de gestão participativa e planejamento e ordenamento territorial. Dentre os objetivos, cabe destaque à “integração dos resultados da UNCED-92 (a Rio-92) e demais acordos internacionais existentes com o Programa de Governo **para a área ambiental**” (parênteses e grifo nossos) (Brasil, 1996, p. 9).

Assim, embora o principal documento da Cimeira da Terra (Rio 92) – a Agenda 21 – se refira a implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável, que abranja toda a ação governamental, e que exigiria um esforço coordenado de todo o governo, o escopo desse primeiro objetivo estava voltado apenas para a área de meio ambiente, sem consideração de suas interações com outras esferas da atuação governamental. Os demais objetivos referem-se sobretudo a fortalecimento institucional e aperfeiçoamento de mecanismos de gestão. Propõe-se a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável¹⁸⁹ para alguns segmentos extrativistas – pesca, floresta e borracha, por exemplo –, prevendo-se o fomento a atividades de pesquisa e estímulo ao desenvolvimento tecnológico que subsidiassem tais políticas. Não há, contudo, metas quantitativas associadas a cada um dos objetivos¹⁹⁰.

Assim, o PPA 1996-1999 avança em relação ao seu anterior no que tange a agenda de sustentabilidade, mas muitos dos problemas do seu antecedente permaneceram, comprometendo a qualidade e possível efetividade do planejamento. Nota-se progresso em relação à preocupação com meio ambiente, proteção e preservação dos recursos naturais e, ainda que embrionariamente, a emergência das ideias e do conceito de desenvolvimento sustentável como algo a ser entendido, considerado e, de alguma forma, incorporado à formulação de políticas públicas. Mas há quase absoluta ausência de um olhar transversal da perspectiva ecológica ou ecossistêmica na formulação de políticas que não sejam “ambientais”. Em outras palavras, embora se perceba um aumento das referências a meio ambiente, exploração não-predatória, produção sustentável,

¹⁸⁹ Talvez seja mais adequado se referir a isso como exploração sustentável.

¹⁹⁰ A inexistência de metas quantitativas cria uma zona cinzenta entre o que se pretende efetivamente realizar, e o que não passa de ambição irrealista dos governantes ou de pura demagogia. Nesse PPA, um objetivo do setor de saneamento constitui um exemplo perfeito disso, quando se coloca como meta a “universalização dos serviços, garantindo o atendimento, em nível essencial, a todas as famílias”. Cabe notar que, vinte anos e quatro PPA depois, sequer metade da meta foi alcançada.

preservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável, dentre outros, resta evidente a incapacidade de se traduzir essa preocupação em uma proposta genuína, capaz de reorientar, de forma abrangente, os rumos do modelo econômico para um viés conservacionista e sustentável¹⁹¹. Fala-se em reestruturação da indústria, o que poderia se constituir em uma excelente oportunidade para uma reorientação do sistema produtivo para padrões de sustentabilidade; mas essa possibilidade não é explorada.

Outro problema estrutural refere-se à inexistência de acompanhamento adequado das ações. Pares & Valle (2006) veem o monitoramento e a avaliação como condicionantes do sucesso dos PPA. Esse aspecto permanece muito negligenciado pelo menos nos dois primeiros planos. As ações, além de não quantificadas e sem recursos financeiros rigorosamente alocados para as atividades envolvidas, não apresentam indicadores ou instrumentos similares que permitam verificar sua evolução e, portanto, avaliação do cumprimento da meta ou objetivo. Nesse contexto, uma avaliação global do PPA era inexecutável¹⁹².

Em suma, apesar de alguns avanços nas agendas ambiental, de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável, o PPA como um todo permaneceu limitado enquanto proposta consistente para uma mudança de paradigma. Ademais, ainda que se tenha sinalizado progressos pontuais relacionados à sustentabilidade ambiental ou à “agenda de sustentabilidade econômica” dos futuros ODS, a esfera social não recebia uma atenção comparável, de forma que, ao se deixar para trás esse aspecto, não se podia falar de desenvolvimento sustentável. Por fim, a transversalização da ideia restava um desafio, para o qual ainda se estava longe de dar a atenção necessária.

5.4 - O Plano Plurianual 2000-2003

O terceiro PPA, de julho de 2000, foi elaborado em um contexto socioeconômico bem diferente dos anteriores. Apesar da Crise Asiática de 1998, que terminou por impactar fortemente outros mercados emergentes, como o Brasil, a inflação permanecia em patamares aceitáveis, permitindo uma certa garantia financeira-orçamentária para as

¹⁹¹ Em documentos oficiais, contudo, considera-se que “a metodologia de elaboração do Plano Plurianual para o período 1996/1999 incorporou **prioridades definidas a partir de uma visão intersetorial do país**” (grifo nosso) (Brasil, 1995, p. 49). Ainda que essa proposta metodológica tenha sido utilizada, não se pode dizer que foi bem-sucedida em criar uma abordagem sistêmica da economia, capaz de incorporar devidamente a variável ambiental aos programas e ações a serem desenvolvidos.

¹⁹² A inexistência de mecanismos de acompanhamento e de avaliação se refletem na indisponibilidade de relatórios e de bibliografia referentes a esses aspectos nos dois primeiros PPA.

ações do governo. O resultado desse avanço não seria desprezível: o PPA poderia, enfim, associar, de forma realista, recursos financeiros para cada meta e objetivo, o que lhe permitiu um grau de sofisticação e de previsibilidade muito superior aos dois primeiros.

De fato, os dois primeiros PPA foram elaborados sem uma teoria e uma metodologia que explicitassem o conceito de plano plurianual ou do que se deveria entender por planejamento de médio prazo (Garcia, 2000; Pares & Valle, 2006). Além das incertezas geradas pela escalada de preços, que persistiu até 1994, tornando o planejamento e a alocação de recursos um exercício marcado pela incerteza, a prática em si não foi valorizada no Governo Collor (1990-1992). Instituições de planejamento, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foram sistematicamente desmanteladas na primeira metade dos anos 90¹⁹³ (Rezende, 2010).

A despeito desse pouco interesse no planejamento, em meados da década, à medida que aumentava a estabilidade da moeda, abriam-se algumas perspectivas para a valorização da prática. Regras mais estritas sobre a elaboração do PPA foram estabelecidas por lei em 1998¹⁹⁴, e já repercutiram na elaboração do PPA 2000-2003. A principal diretriz foi integrar o planejamento na programação orçamentária. Em termos operacionais, o *programa*¹⁹⁵ passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o instrumento de ligação com o orçamento, ou seja, as metas e as políticas setoriais seriam expressas em programas com dotações orçamentárias específicas. Os diversos programas do PPA deveriam estar associados à solução de problemas identificados, para cuja solução entregariam produtos com respectivas metas e custos. Os programas se desdobrariam em ações, sendo que, no orçamento, seriam descritos em termos de projetos e atividades. Cada programa contaria com indicadores para avaliação de sua execução e dos resultados alcançados.

A partir de 1998, o planejamento consolidaria o status de “processo permanente” na administração, afastando de vez o caráter de procedimento discricionário¹⁹⁶ que,

¹⁹³ A administração Collor promoveu uma “reforma administrativa” destinada a enxugar os custos da administração pública. Ainda que justificado o propósito, o processo deixou um rastro de destruição da máquina administrativa federal, com alguns setores sendo especialmente penalizados.

¹⁹⁴ A demora de quase dez anos em cumprir a determinação constitucional de regulamentar a elaboração do PPA por lei complementar é emblemática da pouca prioridade do planejamento nesse período.

¹⁹⁵ Programa aqui se refere a propostas ou itens de ação constantes do PPA. Assim, por exemplo, o PPA pode conter um *programa* destinado à melhoria da educação básica.

¹⁹⁶ Discricionário, porque antes da CF de 88 não havia uma imposição legal para a elaboração de um plano econômico, apenas de orçamentos anuais. A Constituição de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de o Executivo Federal organizar sua ação por intermédio dos planos plurianuais. A expressão processo permanente indica que o ciclo do planejamento (elaboração, execução, monitoramento e avaliação) passava

historicamente, marcou o uso desse instrumento de ação do governo. Por outro lado, a introdução de uma metodologia mais rigorosa, com definição concisa de conceitos e categorias, ajudou a construir uma linguagem comum entre todos os que trabalham na elaboração do PPA. Esse arcabouço metodológico serviria para alavancar o processo de planejamento, com etapas que compreenderiam diagnóstico da situação, identificação e seleção de problemas prioritários, e definição de estratégias, objetivos e diretrizes a serem utilizados em cada programa. Adicionalmente, todos os programas teriam resultados a serem obtidos, com as ações necessárias descritas em metas e com respectivos custos. O monitoramento dos resultados dos programas se tornava permanente, sendo a avaliação desses resultados o critério para alocação de recursos no ano seguinte (Garcia, 2000).

Essa “rigidez” constituiria um grande avanço em relação aos PPA anteriores, os quais apresentavam mais um caráter de documento de intenções do que de um planejamento *stricto sensu*. A alocação de recursos específicos em cada programa estabelecia uma relação direta entre o PPA e o Orçamento Geral da União (OGU)¹⁹⁷. No arranjo tripartite criado na CF de 88, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – instrumento de planejamento de curto prazo – serviria como mecanismo de adequação entre ambos, ao estabelecer limites orçamentários e ao alterar a legislação tributária de acordo com as necessidades, tanto do PPA como do OGU.

A adoção da nova metodologia, redefinindo programas, já para o planejamento do PPA 2000-2003, contudo, revelou algumas dificuldades não devidamente dimensionadas pelo governo. Os *problemas* a serem enfrentados por programas específicos não eram consensuais, tampouco a forma de lidar com eles, algo estritamente dependente de visões do mundo diferenciadas¹⁹⁸ (Demo, 1996; Matus, 1996). Outra dificuldade foi a adaptação dos técnicos à nova metodologia.

a ser contínuo, com duração de quatro anos, iniciado no segundo ano de cada administração e se estendendo até o primeiro ano da administração seguinte.

¹⁹⁷ O *Programa* tornava-se, assim, o instrumento de articulação entre o plano e o orçamento. Segundo o Manual Técnico do Orçamento, “em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa”. Sua escolha como categoria principal do PPA e do Orçamento refletia a aposta metodológica de estruturar a ação do governo segundo problemas a serem enfrentados mediante ações organizadas nestes programas. O orçamento por programas representa uma ruptura com a forma mais tradicional de fazer planejamento e elaborar orçamentos, baseada em áreas temáticas, setores da administração e subprogramas referenciados a metas (Garcia, 2000; Pares & Valle, 2007). Em termos de gestão, o programa, ao atribuir objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicadores e gerentes (dos programas), criava uma *accountability* inédita na história no planejamento.

¹⁹⁸ Ainda que haja uma noção intuitiva de problema como algo que perturba, incomoda ou dificulta, esse senso comum era insuficiente e impreciso para definição de linhas de ação de políticas públicas, já que

Em que pesem essas dificuldades e limitações, o PPA 2000-2003 apresenta “significativos avanços” (Garcia, 2000, p. 38). Primeiramente, todas as mudanças foram realizadas ainda em um contexto de retomada do planejamento do desenvolvimento no nível federal, após a pouca importância que lhe tinha sido atribuído por ao menos uma década. Ademais, a tarefa de planejar ganha complexidade diretamente proporcional à necessidade de incorporar as demandas sociais ou de encaminhar questões que chegam à agenda governamental. À medida que a democracia no país se consolidava, novos atores sociais entravam em jogo, com visões distintas dos problemas, requerendo atenção e exigindo espaço na agenda do governo (Garcia & Cardoso Jr., 2014; Pires, Amaral & Santos, 2006).

Além dos avanços formais e metodológicos, o PPA 2000-2003 também ganha corpo em termos de conteúdo. O Plano traz uma *Orientação Estratégica*, contendo *Diretrizes Estratégicas e Macroobjetivos*¹⁹⁹. Além disso, apresenta *Agendas*, que podem ser entendidas como grandes áreas de atuação das políticas públicas, a serem priorizadas no período. Pretendia-se que os objetivos *consistentes e ambiciosos* do Plano fossem capazes de apontar “o caminho das mudanças estruturais no modelo de desenvolvimento do País” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1999, p. 21). O Plano ainda indica preocupação com a estabilidade econômica, conseguida com o Plano Real em 1994, vista como indispensável para a sustentação do crescimento e dos ganhos sociais obtidos ao longo dos anos 90. O crescimento econômico também era considerado fundamental para o reequilíbrio fiscal do setor público.

Um novo paradigma de desenvolvimento seria possível a partir de uma reestruturação das instituições, mas as mudanças desejadas pressupunham um novo modelo de Estado, mais empenhado em investimentos sociais do que em investimentos produtivos. Nesse contexto, privatização e maior eficiência do setor público foram priorizados. Argumenta-se que o foco em políticas sociais somente se viabiliza quando a administração pública não se envolve na produção por meio de empresas estatais.

De grande significado, o PPA 2000-2003 avança no sentido de um planejamento de mais longo prazo, possibilitado pela estabilidade da moeda. Com efeito, o plano menciona um *horizonte estratégico*, em que todo o governo estaria comprometido com a proposta de

colocava o problema como algo essencialmente subjetivo: o que é *problema* para alguns grupos e segmentos sociais não necessariamente o é para outros.

¹⁹⁹ Apesar de não explicitado, por *Orientação Estratégica* se entende a orientação básica para as ações do Governo.

mudança. Expressa na *Orientação Estratégica do Governo*, essa mudança abrangeria seis grandes diretrizes²⁰⁰, dentre as quais “**promover o desenvolvimento sustentável** voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1999, p. 22, grifo nosso). Esse PPA também considera a existência de um *conjunto de desafios* em relação aos quais nenhum país poderá ficar alheio, e que decorrem de mudanças na economia e na ecopolítica internacional, no papel regulador do Estado e na manutenção da coesão socioeconômica no interior das fronteiras nacionais. No caso brasileiro, o Governo propunha enfrentá-los por meio de cinco agendas: i) Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; ii) Gestão do Estado; iii) Ambiental; iv) de Empregos e Oportunidades de Renda; e v) de Informação e Conhecimento.

Vale destacar que nesse PPA a questão ambiental adquire *status* inédito ao ser equiparada a questões econômicas, como criação de riqueza e renda. Ainda que essa agenda estivesse sujeita a incertezas quanto à sua execução, sua elevação à categoria de desafio indicava um claro reconhecimento da importância dessa temática e um sinal de relativa autonomia da agenda.

A modernização do país estaria também associada a três *ideias-força*. Primeira, a configuração de uma *nova geografia do País*, mediante a implantação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que orientaria a alocação dos investimentos, para permitir uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico pelo território. A segunda seria a reorganização da administração pública, para a qual a reestruturação do PPA, baseado em Programas, seria um passo fundamental, mas que também deveria passar pela formação de parcerias entre o setor público e o setor privado, além de uma maior articulação entre os três níveis da federação. Por último, o PPA e o OGU (Orçamento Geral da União) são vistos como instrumentos essenciais para, através dos *Programas*, criar uma cultura de administração gerencial no setor público.

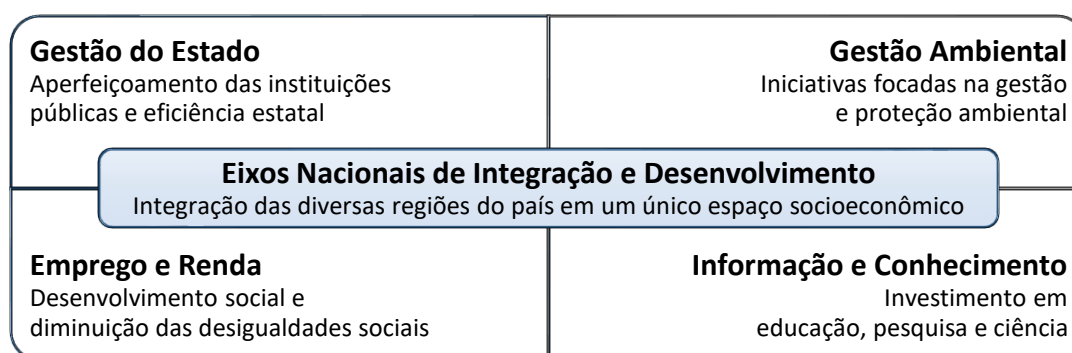
As cinco Agendas que constituem o eixo da atuação do Governo eram compostas por vinte e oito macroobjetivos. Não havia equilíbrio na distribuição dos macroobjetivos entre essas cinco agendas. Assim, apesar da referência à Agenda Ambiental, apenas um dentre eles, o décimo-oitavo – *melhorar a agenda ambiental* – estava voltado exclusivamente

²⁰⁰ A proposta inicial do governo comportava quatro grandes diretrizes. Além da já citada, i) *consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado*; ii) *combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social* e iii) *consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos*. A esse rol, o Congresso ajuntou duas outras: i) *reduzir as desigualdades inter-regionais*, e ii) *promover os direitos das minorias vítimas de preconceito e discriminação*.

ao tema. Outros dois beneficiam indiretamente o meio ambiente – *ampliar os serviços de saneamento básico e melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos* –, mas sem ter sido este o foco da proposta.

As Agendas estavam articuladas entre si, sendo que a Agenda *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* constituía o meio de articulação entre elas, segundo o esquema da Figura 3.

Figura 4 – Agendas estruturantes dos programas do PPA 2000-2003.



Fonte: PPA 2000-2003.

A transformação da geografia socioeconômica e o fortalecimento do pacto federativo eram vistos pelo PPA como os dois principais desafios do país. Nesse contexto, geração e distribuição da riqueza mais equitativa entre as regiões e integração econômica inter-regional são considerados essenciais para alcançar o objetivo. As Agendas, por seu turno, refletiram essa opção programática e levaram a priorização de investimentos em infraestrutura econômica, informação e conhecimento, desenvolvimento social e meio ambiente. Das cinco Agendas faziam parte escopos diversificados e complementares, sustentados e diretrizes específicas, como se pode constatar no quadro 7.

Quadro 7 – Principais diretrizes das agendas estruturantes do PPA 2000-2003.

Agenda	Diretrizes
Eixos Nacionais de Integração Integração das diversas regiões país em um único espaço socioeconômico	Complementaridade regional; desconcentração; participação privada; relações internacionais fortalecimento institucional; desenvolvimento local integrado; serviços; infraestrutura integrada.
Gestão do Estado Aperfeiçoamento das instituições públicas para maior eficiência estatal	Desburocratização; descentralização; parcerias; transparência; capacitação gerencial.
Ambiental Foco na gestão ambiental	Gerenciamento costeiro; zoneamento ecológico-econômico; bacias hidrográficas; tecnologias limpas.
Emprego e Renda Desenvolvimento social e redução das desigualdades sociais	Microcrédito; saúde e segurança do trabalhador; qualificação permanente; primeiro emprego.
Informação e Conhecimento Investimento em educação, pesquisa e ciência	Educação para ciência e tecnologia; mestrados profissionais.

Fonte: Elaboração do autor.

Ao nível dos Macroobjetivos, o PPA revela um forte interesse em atuar e desenvolver ações de cunho social, com cerca da metade deles nessa agenda. É interessante notar que alguns desses macroobjetivos parecem mesmo antecipar o que se tornaria Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, cerca de quinze anos depois, com a Agenda 2030, como educação de qualidade para todos (Macroobjetivo 14) e emprego digno (Macroobjetivos 10 e 18). Se o PPA é pródigo em elencar macroobjetivos de cunho social, aspectos econômicos tampouco são deixados de lado, perfazendo dez propostas de ação. O foco dos macroobjetivos econômicos recai sobretudo em ações voltadas ao aumento da competitividade dos agentes produtores, em modernização da infraestrutura e na criação de um ambiente favorável ao crescimento sustentado (continuado), objetivos que se enquadrariam no ODS 9 (Indústria, inovação e infraestrutura). Há preocupação com o estímulo a segmentos industriais menos impactantes ambientalmente, como o de turismo e o cultural (macroobjetivos 6 e 7, respectivamente).

Uma análise desses macroobjetivos revela que não há exatamente um foco em mudança para um *novo modelo de desenvolvimento*, ou um *novo paradigma de desenvolvimento*, como sugerido na Orientação Estratégica do PPA, nem um redirecionamento do modelo de desenvolvimento para uma economia mais sustentável do ponto de vista ambiental. As ações propostas buscam, efetivamente, diversificar a economia e melhorar o desempenho dos agentes econômicos, por meio daquilo que se espera de provisão pelo Estado: educação, infraestrutura, saneamento das finanças públicas, entre outros. Contudo, seu alcance era limitado enquanto instrumento de uma mudança mais estrutural da economia.

Em resumo, percebe-se, assim, que há uma proposta clara de retirar do Estado seu papel de agente produtivo, cabendo-lhe atuar em suas atividades típicas (segurança, previdência e justiça) e na criação de um ambiente propício à operação do setor privado²⁰¹. Essa facilitação de um ambiente pró-negócios e essa orientação neoliberal não previam mudanças radicais ou estruturais na economia, e seriam incapazes, portanto, de direcioná-la para um novo modelo de desenvolvimento. O Estado deveria igualmente concentrar esforços nas ações voltadas ao chamado *desenvolvimento social*, com diversos macro objetivos referentes a trabalho, emprego, saúde, cidadania e qualidade da educação. Portanto, esse PPA, apesar de ações, objetivos e diretrizes de interesse para o

²⁰¹ Esses objetivos já constituíam diretrizes de governo na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Não eram, contudo, de fácil implementação. A desestatização, por exemplo, teve que ser limitada a algumas companhias e setores, e se arrastou no tempo.

estabelecimento de um padrão de sustentabilidade, falha em apresentar uma proposta holística de transformação para esse novo paradigma. Sem desmerecer os avanços registrados, percebe-se a dificuldade de princípios de sustentabilidade se transversalizarem, ou seja, de constituírem um eixo comum sobre o qual se assentam o conjunto das políticas públicas de diferentes áreas de atuação do governo.

5.5 - O Plano Plurianual 2004-2007

O PPA 2004-2007 foi elaborado em um contexto bem distinto do seu anterior. Uma coalizão de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores assumira o governo em janeiro de 2003, e o PPA proposto para o quadriênio seguinte traria amplas mudanças de metodologia, objetivos e estratégias. Em termos de metodologia de elaboração, houve uma inusitada participação de governos estaduais, de associações municipalistas e da sociedade civil. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (o “Conselhão”), órgão consultivo da Presidência da República, criado com a tarefa de viabilizar o diálogo entre governo e sociedade, sugeriu diversas mudanças no PPA. Essa participação de diversos atores representava uma tentativa de se criar um “espaço efetivo de planejamento democrático” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003). Com efeito, entidades representativas de vários segmentos sociais marginalizados do processo de formulação de políticas públicas no país, como centrais sindicais e movimentos populares, participaram do processo de gestação do PPA. Rompia-se, assim, uma tradição do planejamento como produto de tecno-burocratas.

Denominado Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão, esse PPA se propunha a fazer da justiça social *a nova alavanca do desenvolvimento*. Segundo o Plano, o Brasil apresentava *problemas fundamentais* a serem enfrentados sistematicamente, como a concentração social e espacial da renda e da riqueza; a pobreza e a exclusão social; a degradação ambiental; e a baixa taxa de criação de empregos (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003). Nota-se, assim, que a questão social estava fortemente presente na proposta de trabalho, fato perceptível também pela ênfase dada aos ditos programas sociais²⁰².

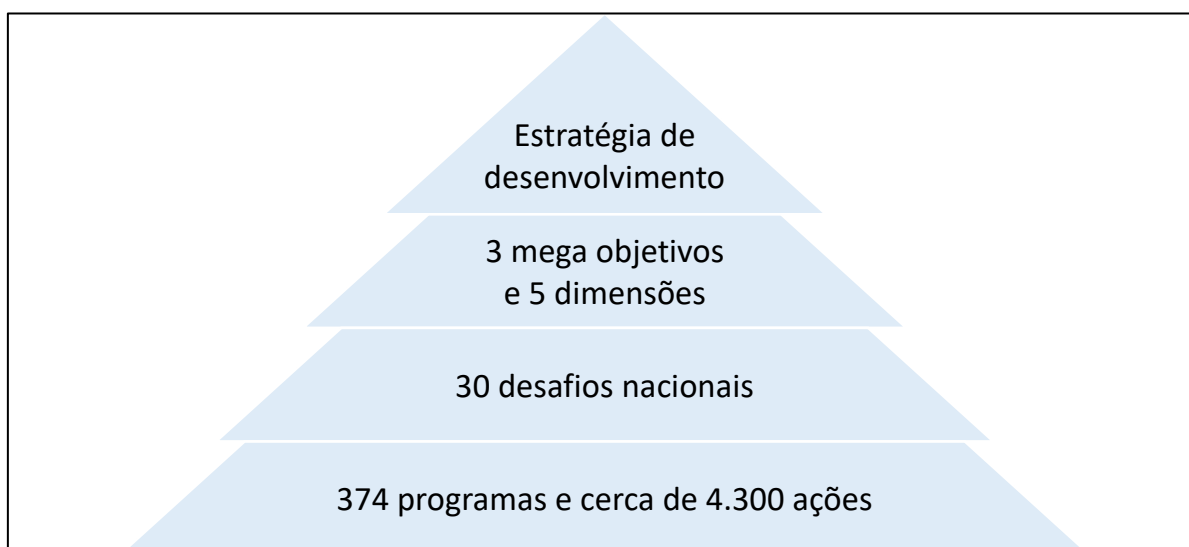
A estratégia de desenvolvimento de longo prazo buscava criar no país um mercado de consumo de massa, sem, contudo, comprometer a estabilidade econômica. Considerava-

²⁰² “A ampliação da cidadania é a **bússola** do PPA” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003, p. 61) (Grifo nosso).

se igualmente necessário elevar a taxa de investimento, reduzir a vulnerabilidade externa e aumentar o fluxo de comércio internacional²⁰³. Essa estratégia implicava, por outro lado, um novo papel para o Estado, que se afastava do modelo prevalecente na gestão anterior, de cunho mais liberal. Com efeito, o Estado era visto nesse cenário como “condutor do desenvolvimento social e regional e indutor do crescimento econômico”²⁰⁴ (MPOG, 2003, p. 20). A estratégia permitiria inclusão social e desconcentração de renda; crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável; redução da vulnerabilidade externa; e fortalecimento da cidadania e da democracia. Deficiências na infraestrutura produtiva do país eram vistas como um dos principais gargalos no caminho do *crescimento sustentado*.

A abordagem metodológica do plano considerava cinco grandes áreas temáticas: social, econômica, regional, ambiental e relativa à democracia. Políticas, programas e ações destes temas se enquadravam em três megaobjetivos, referentes à i) dimensão social; ii) dimensão econômica, regional e ambiental; e iii) dimensão democrática. O quadro abaixo ilustra a lógica de estruturação do PPA 2004-2007.

Figura 5 – Processo de Elaboração do Plano Plurianual 2004-2007



Fonte: Plano Plurianual 2000-2003

²⁰³ O plano trabalhava com a expectativa de crescimento do PIB de ao menos 4% ao ano. Segundo a proposta, o crescimento sustentado dependeria apenas de um esforço de *articulação* para se tornar realidade e que no planejamento de longo prazo, a principal preocupação não deveria ser a fixação de metas globais quantitativas, mas a definição da direção, das diretrizes e das ações necessárias.

²⁰⁴ Essa visão do papel do Estado redefiniria a atividade de planejamento, que deveria ser compreendida como de “**coordenação e articulação dos interesses públicos e privados** no sentido de minorar a pobreza da população, **minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda**, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, **reduzir incertezas** e elevar o investimento público” (Grifos nossos) (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003, p.15).

Em termos de estrutura, a proposta continha uma *Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo*, um *Cenário de Crescimento* (comportamento das variáveis macroeconômicas), *Metas Prioritárias* (áreas priorizadas para execução) e *Megaobjetivos e Desafios* (focos de atuação do governo e principais obstáculos ao alcance dos objetivos).

A *Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo* propunha “um novo modelo de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008, p. 19). Essa proposta de estratégia supostamente se contrapunha ao modelo prevalecente até então, ou seja, concentrador de renda, desigual e insustentável tanto do ponto de vista econômico como do ambiental. O comportamento das variáveis econômicas no período do PPA favoreceu o alcance das metas estabelecidas para o quadriênio. O crescimento acumulado do Produto Interno Bruto alcançou 19,3%, com aumento médio de 4,5% ao ano. Prevaleceu no período uma estabilidade econômica ancorada no cumprimento da meta de inflação, no regime cambial flutuante e na austeridade fiscal. Mas a melhor contribuição foi garantida pelo cenário externo, com o crescimento do PIB mundial e ampla disponibilidade financeira. O crescimento do PIB a uma taxa consistente permitiu, por sua vez, melhoria sensível no emprego e na renda real.

Já as Metas Prioritárias²⁰⁵ apresentaram resultados mais variados, ainda que no geral positivas e próximas dos quantitativos estabelecidos quando da elaboração do PPA. Dentre essas metas, oito referem-se a aspectos econômicos, sete abordam questões sociais, três tratam de infraestrutura, duas de meio ambiente²⁰⁶. Predomina, assim, uma preocupação com aspectos econômicos; porém, esse PPA inegavelmente valoriza aspectos sociais. As metas econômicas focavam em aumento da riqueza, isto é, no crescimento econômico, exibindo, em regra, saldo bastante satisfatório. Contudo, demonstram quase nenhuma preocupação com aspectos de sustentabilidade relacionados à produção. A meta de *Agricultura e Pecuária (Meta Prioritária 11)*, por exemplo, consistia em “Aumento da safra de grãos para 150 milhões de toneladas em 2007” e em

²⁰⁵ Na Mensagem Presidencial do PPA foram definidas dezesseis *metas prioritárias* para serem acompanhadas de perto no período do Plano: 1) Emprego, Produto Interno Bruto (PIB) e Exportação; 2) Educação; 3) Saúde; 4) Saneamento; 5) Habitação; 6) Assistência Social – Transferência de Renda; 7) Reforma Agrária; 8) Ciência e Tecnologia; 9) Tecnologia da Informação e Inclusão Digital; 10) Agricultura e Pecuária; 11) Micros e Pequenas Empresas; 12) Meio Ambiente; 13) Energia Elétrica; 14) Petróleo e Gás; 15) Transportes; e 16) Recursos Hídricos.

²⁰⁶ O total supera dezesseis porque algumas metas atendem a mais de um propósito.

“Triplicar o volume de exportação de carne”. Os três itens da meta referiam-se ao volume da safra, aumento da exportação e erradicação da febre aftosa, cumpridos respectivamente em 87,8%; 53,3% e 59,2% do quantitativo inicialmente projetado. Não traziam qualquer iniciativa com foco em ambiente, como a necessidade de aumento da produtividade²⁰⁷.

A meta de *Petróleo e Gás (Meta Prioritária 14)*, por seu turno, propunha alcançar a autossuficiência, sendo que o equilíbrio entre produção e consumo foi alcançado em abril de 2006. Um item da meta consistia em “Aumento da capacidade de refino de petróleo de 1,62 milhão de barris/dia para 1,85 milhão de barris/dia”. Essa sub-meta foi executada em 96,2%. Investimentos em refino “foram dirigidos à adequação dos combustíveis diesel e gasolina às necessidades de redução de emissões poluentes **e à construção de novas unidades que permitem a conversão do petróleo nacional, de característica pesada, para derivados, médios e leves...**” (grifo nosso). Vê-se, assim, que o apelo ambiental se juntou ao econômico para definir a existência da sub-meta²⁰⁸.

Já as iniciativas voltadas ao Meio Ambiente (*Meta Prioritária 12*) denotam falta de ambição e são limitadas no seu escopo, mas foram, também em função disso, cumpridas com folga. Basicamente, tratou-se de aumentar a área de florestas manejadas e a reduzir em 15% os focos de incêndio, esta última tendo realizado no período uma diminuição real de 47%. Outras *Metas Prioritárias*, apesar de não serem estritamente voltadas ao meio ambiente ou à sustentabilidade, contribuíam para a melhoria de ambos. Assim, *Saneamento* (Meta 4) e *Recursos Hídricos* (Meta 16) impactavam positivamente essas agendas, ainda que a intenção tenha sido antes de natureza social e econômica. Menções à *sustentabilidade* foram raras na parte do Plano referente às metas prioritárias.

Por último, o Plano considerava três *Megaobjetivos*, com trinta *Desafios* relacionados. Houve nestes desafios um forte viés para a agenda social em todos os seus aspectos, como inclusão social, educação e seguridade social, dentre outros. Esse foco estava consoante o grupo político eleito em 2002. Já a agenda econômica, que esteve valorizada nas *Metas Prioritárias*, não foi considerada na mesma medida nos *Desafios*.

Já em relação a agenda ambiental, o *Megaobjetivo II – Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais –*

²⁰⁷ O resultado da expansão da produção agropecuária, no caso da estagnação do aumento da produtividade, é, em geral, um aumento da pressão antrópica sobre as florestas do país.

²⁰⁸ É pouco provável que a sub-meta existiria apenas em decorrência do ganho ambiental, já que investimentos requeridos para a renovação de uma refinaria são altíssimos.

foi o único que possuiu um desafio integralmente voltado a meio ambiente: *melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e o uso sustentável de recursos naturais com ênfase na promoção da educação ambiental*. O uso sustentável de recursos era visto como “um dos principais desafios” para o país. A tabela abaixo apresenta as submetas previstas no Desafio 19:

Tabela 6 – Principais objetivos da agenda ambiental do PPA 2004-2007.

Objetivo	Valores de Referência em 2004	Valores apurados em 2007
Área de Florestas Naturais Manejadas para a Produção Sustentável (ha)	350.000	3.000.000
Focos de Calor	230.000	94.793
Área Anual Desmatada da Amazônia Legal (km ²)	23.750	15.582
Unidades de conservação federais implantadas (km ²)	495.494	696.026
Taxa de Participação de Energias Renováveis na Matriz Energética Nacional (%)	43,8	46,4
Pescadores Artesanais Beneficiários do Seguro-defeso	150.871	268.867
Número de Educadores Ambientais formados	0	6000

Fonte: Plano Plurianual 2008-2011.

Em resumo, vê-se que, em seu conjunto, há uma considerável distância entre a ambição de crescimento *ambientalmente sustentável* e as iniciativas e os meios definidos para alcançá-lo, ainda que as ações elencadas fossem ao encontro daquele objetivo. Em especial, cabe assinalar que sustentabilidade não é colocada como uma premissa do crescimento como um todo, ou seja, não há uma visão holística de sua necessidade. Embora se registre inegável preocupação em fazer avançar seus princípios, permanece uma visão fragmentada de sua importância, insuficiente para impor, de forma integrada na agenda do governo, a sustentabilidade como um paradigma essencial para o desenvolvimento. Nesse sentido, o PPA 2004-2007, ainda que represente um enorme progresso, não se diferencia tanto de seus antecessores nesse aspecto, já que não apresenta qualquer proposta consistente de mudança, ainda que frise a necessidade de políticas com foco no novo paradigma.

5.6 - O Plano Plurianual 2008-2011

O quinto PPA da série entrou em vigor em abril de 2008. O Plano denota fortes traços de continuidade em relação ao PPA anterior, algo previsível em razão da permanência no governo da maior parte da equipe que formulou o PPA 2004-2007. O quadro econômico daquele período se mostrava promissor²⁰⁹, e os fundamentos macroeconômicos eram os mais sólidos em décadas. Neste contexto predominou uma visão positiva do futuro do país, e a proposta refletia essa disposição de “dar continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007” (Ministério do Planejamento, 2007, p. 11)²¹⁰.

Além de preservar taxas de crescimento econômico necessárias à redução da pobreza, acreditava-se que essa estratégia permitiria, no longo prazo, manter o país em um curso de desenvolvimento *sustentado e sustentável*, entendido como crescimento permanente e com respeito a imperativos ambientais.

A aceleração do crescimento econômico, a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades regionais eram vistas como os desafios principais. Em resposta a esse quadro, definiu-se que as ações do governo estariam assentadas sobre três eixos: uma agenda de intensificação do crescimento da economia, uma agenda social e a busca de uma educação de qualidade. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para o propósito econômico, e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Agenda Social²¹¹, voltados à questão da cidadania e da redução das desigualdades, foram priorizados como foco da atuação governamental.

O PAC constituía a menina dos olhos do Plano. Previam-se vultosas inversões em infraestrutura, considerada o principal entrave ao crescimento. Investimentos do PAC serviriam, igualmente, de *referências* ao setor privado, ou seja, sinalizariam à iniciativa privada os setores em que a alocação do capital privado seria necessária e, por consequência, com perspectivas de bons retornos. As parcerias com o setor privado também foram imaginadas como meio de alavancar os investimentos.

²⁰⁹ Há controvérsia na literatura econômica sobre se havia base concreta para esse otimismo, mas o fato de se ter inflação e dívida externa sob controle já era motivo de comemoração.

²¹⁰ Essa *estratégia de desenvolvimento*, contudo, já dava sinais de “esgotamento”. Alguns dos pilares do modelo, como os aumentos reais de salários descolados de aumento de produtividade e o aumento da participação do setor público na economia não permitiriam a sua continuidade por um prazo indeterminado.

²¹¹ A *Agenda Social* consistia em uma série de iniciativas destinadas a reduzir a disparidades sociais do país e incluía: transferências de renda; fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; ações culturais e de segurança pública. O foco de atuação eram segmentos sociais marginalizados e/ou vulneráveis.

Nesse PPA, a temática ambiental sobe no ranking dos Objetivos de Governo. *Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda* aparece logo em segundo na lista de dez objetivos com primazia. Respeito ao meio ambiente e equilíbrio ambiental, de um lado, e utilização dos recursos naturais de forma sustentável, de outro, são colocados, desde a introdução, respectivamente, como prioridade e forma de viabilizar a *Estratégia de Desenvolvimento*. A questão da sustentabilidade vem associada à necessidade de se fazer uma gestão adequada do território e à importância da transversalidade das ações ambientais no âmbito do governo.

À semelhança do PPA anterior, esse Plano também se caracteriza pela participação de segmentos representativos da sociedade. Foram organizadas mais de quarenta conferências nacionais sobre diversas políticas públicas, além de se ouvir inúmeros fóruns e conselhos.

Em linhas gerais, portanto, o PPA 2008-2011 demonstra, enquanto proposta, preocupação evidente com uma agenda de desenvolvimento sustentável, sobretudo pelo viés de inclusão e de redução de desigualdades sociais, expressos no PDE²¹² e na Agenda Social²¹³.

Entretanto, em relação à natureza do modelo de crescimento expresso no PAC²¹⁴, ou seja, o eixo econômico do Plano, a análise é mais complexa. O PAC compreendia um conjunto de investimentos em infraestrutura econômica e social, sobretudo nos setores de transportes e energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de estímulo ao crédito e ao financiamento.

Os investimentos em infraestrutura no quadriênio (503,9 bilhões de reais) concentravam-se fortemente em energia, arrebatando 54,5% desse subtotal, contra 11,6% em logística de transportes e 33,9% em infraestrutura social e urbana. Do investimento destinado à

²¹² Os recursos alocados pelo Governo Federal para a área de Educação sofreriam um acréscimo de 150% entre 2007 e 2011.

²¹³ A agenda social continuou com a prioridade já constante do PPA 2004-2007. Se considerarmos que a esfera social constitui um dos três pilares da sustentabilidade, esse PPA avança bastante nesse sentido. Entretanto, consideramos que as três esferas são interdependentes e que precisam avançar também em sintonia. Por esse ângulo, a agenda de sustentabilidade não foi tão valorizada como uma primeira análise indicaria. Ademais, a agenda social não necessariamente foi pensada como parte de uma proposta de sustentabilidade, mas como preocupação do governo de atender a sua base política.

²¹⁴ O PAC foi lançado pelo governo em janeiro de 2007. É, portanto, anterior ao PPA. Mas devido ao volume de investimentos requerido, somente com a previsão orçamentária do PPA foi possível efetivamente alocar os recursos financeiros necessários. O Programa se estendeu além dos quatro anos do PPA 2008-2011, e englobou também o PPA seguinte (2012-2015).

energia pelo PAC (R\$ 274 bilhões), o setor de petróleo e gás natural abocanhava 65,3%, enquanto energia elétrica e combustíveis renováveis completavam com, respectivamente, 28,5% e 6,3% desse subtotal²¹⁵. Percebe-se claramente que, ao menos no setor energético, toda a preocupação com sustentabilidade mencionada na Introdução passa ao largo da realidade dos investimentos, fortemente concentrada em uma matriz “suja”, mas coerente com a preocupação (imediate) do Plano de suprimir gargalos na infraestrutura energética do país.

O investimento no setor de logística também apresenta essa discrepância entre proposta e realidade. O foco do investimento recai sobre o modal rodoviário, menos eficiente do ponto de vista da sustentabilidade, e mesmo em termos de custo de operação, quando comparado com o modal ferroviário. Assim, enquanto se propunha a abertura de 6.876 quilômetros de rodovias, projetava-se a expansão de apenas 2.518 quilômetros de ferrovias, aproximadamente um terço do outro modal²¹⁶.

Esses dois exemplos são emblemáticos e merecem exame mais detalhado, já que são indicativos de diversos problemas e situações. A alta concentração de investimentos em petróleo e gás natural pode sinalizar, de forma não mutuamente excludente, que: i) há dificuldades técnicas e econômicas em se reorientar a estrutura energética existente, de forma a torná-la menos dependente de combustíveis fósseis; ii) o retorno econômico da atividade de exploração do petróleo e do gás claramente prevalece sobre a preocupação com a sustentabilidade ou com a responsabilidade ambiental; iii) as intenções declaradas, em prol da sustentabilidade, expressas por setores governamentais preocupados com o meio ambiente, não se “transversalizam” enquanto política pública a ser seguida pelo conjunto dos setores governamentais; iv) a falta de “vontade política” impede mudanças estruturais; e v) interesses econômicos ligados à indústria de petróleo e gás natural travam o avanço dessa transição para energias limpas, de forma ostensiva ou discreta.

²¹⁵ Para se ter uma ideia do volume de investimentos em petróleo e gás, se o mesmo volume fosse aplicado na geração de energia elétrica, esse seria suficiente, segundo o próprio PPA, para construir 62 usinas hidrelétricas, 21 usinas termelétricas, 55 pequenas centrais hidrelétricas, além de quarenta e oito novas usinas eólicas e oito de biomassa. (Ministério do Planejamento, 2007, p. 24).

²¹⁶ Em termos financeiros, à rubrica *Rodovias* foram destinados 33,4 bilhões de reais, contra R\$ 7,9 bilhões alocados às ferrovias, ou seja, quatro vezes mais para as primeiras. Cabe salientar que parte dos recursos das rodovias foi destinado à recuperação ou a duplicação das existentes, mas, ainda assim, o argumento de que não há (grande) preocupação em direcionar para um padrão sustentável permanece válido.

Em relação aos investimentos em logística e mobilidade, a forte participação de rodovias é parcialmente explicada pelo volume aplicado na recuperação da malha. Há uma racionalidade óbvia nessa decisão de investir na manutenção da estrutura existente, que é a de não se perder o investimento realizado ao longo de décadas. Contudo, uma preocupação do Plano com paradigmas de sustentabilidade deveria privilegiar investimentos em um modal mais sustentável, como o ferroviário ou o hidroviário, ambos com potencial imenso, mas sempre “esquecidos” nos planos de investimento²¹⁷. Ao menos deveria haver uma sinalização clara da necessidade de se repensar a matriz de mobilidade do país.

Se analisarmos essas escolhas/opções em seu conjunto, constatamos que uma forte componente da estrutura de investimento é determinada pela *path dependence* à estrutura de investimentos anteriores. A continuidade dos investimentos em petróleo & gás e rodovias, em detrimento de setores mais sustentáveis, como energias renováveis e modais de transporte mais eficientes e menos carbono intensivos, pode ser explicada em parte pela necessidade de se manter a oferta de energia e de infraestrutura com o custo mais baixo possível. Assim, ainda que se invista em uma transição para a sustentabilidade, o volume de recursos necessários para realizá-la – com a rapidez que seria ideal – estava claramente além das possibilidades financeiras do país no período, já que os investimentos realizados, no caso das rodovias, apenas diminuiriam as deficiências na malha rodoviária. Mas, o argumento de que a mudança para um paradigma de sustentabilidade é **barrada** pelos interesses econômicos estabelecidos não é suficiente, nesse contexto, para explicar a falta de orientação dos investimentos para a sustentabilidade²¹⁸. No caso da provisão de energia, o argumento tampouco procede.

A dúvida importância atribuída a meio ambiente também se revela na baixa quantidade de recursos destinados à *Gestão Ambiental* para o período do PPA. São reservados diretamente para esta rubrica cerca de 0,4% do total dos investimentos²¹⁹. Se adicionarmos as alocações em saneamento, que também contribuem para a preservação

²¹⁷ Ambos modais foram historicamente negligenciados em termos de investimento no país. As dimensões continentais do Brasil sugerem um papel fundamental para as ferrovias, mas a malha ferroviária sempre padeceu de falta de recursos para se expandir. Já as hidroviárias nunca constituíram uma prioridade, apesar de muitos estudos indicarem um grande potencial de exploração economicamente viável.

²¹⁸ Por essa perspectiva, interesses ligados à indústria de petróleo, por exemplo, impediriam ou ao menos dificultariam uma reorientação da matriz energética para fontes limpas ou renováveis.

²¹⁹ O número não considera ações e programas de outras áreas que poderiam impactar positivamente o meio ambiente, estimativa impossível de ser realizada.

ambiental, sobretudo dos recursos hídricos, esse total sobe para 1,0 % dos investimentos programados (Ministério do Planejamento, 2007, p. 51).

Apesar dos poucos recursos alocados nesses dois setores, o segundo *Objetivo do Governo – promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de emprego e distribuição de renda* –, o mais relacionado com sustentabilidade dentre os listados, englobava quarenta e seis programas, ou seja, 15% do total de programas relacionados no PPA²²⁰. Entretanto, na descrição deste Objetivo, percebe-se que a componente econômica do objetivo – desemprego, renda dos trabalhadores e distribuição de renda, por exemplo – recebe mais atenção do que a componente ambiental. Independentemente de sinalização contraditória, alega-se que há “um avanço do País na direção de um desenvolvimento sustentável...” e que “as ações do Governo Federal, no tocante aos investimentos, vem seguindo a diretriz do uso sustentável dos recursos naturais e da redução dos impactos ambientais...” (Ministério do Planejamento, 2007, p. 72).

Em síntese, o PPA 2008-2011 não escapa da contradição de referências à necessidade e importância dos paradigmas de sustentabilidade, de um lado; e da incapacidade de se traduzir essa intenção em iniciativas concretas e inquestionáveis nessa direção. Nesse contexto, ainda que se mencione a transversalização dessas premissas, as condições reais para sua adoção permanecem ausentes.

Em relação ao alcance das metas estabelecidas, o PPA 2008-2011 foi marcado, durante sua elaboração, por um cenário macroeconômico favorável que se deteriorou rapidamente com a crise financeira de 2008. Assim, muitas das ambições do plano foram inviabilizadas por essa nova conjuntura.

Não obstante as dificuldades de lograr êxito em vários pontos, o PPA avançou na agenda de desenvolvimento sustentável, sobretudo pelo viés de políticas sociais, e mesmo a proposta econômica – o Programa de Aceleração do crescimento (PAC) – frisa a importância de implantação de uma *infraestrutura social*, isto é, uma infraestrutura não

²²⁰ Não foi encontrado no Plano referência aos valores envolvidos por Objetivos (do Governo), tampouco meio de estimá-los. Assim, essa quantidade de programas não permite avaliar rigorosamente a prioridade que o tema assumia enquanto política pública, já que os valores envolvidos é o que, de fato permite essa avaliação. Entretanto, o número de programas pode ser indicativo de dois fatos: i) sinalizar à sociedade que essa agenda havia sido apropriada pelo governo; ii) que o governo não possuía um foco de atuação; ou iii) que o governo buscava políticas adequadas de forma experimental, em uma estratégia de *learning-by-doing*.

apenas capaz de favorecer o ambiente de negócios, mas de beneficiar a população menos favorecida pelo crescimento econômico²²¹.

O Plano colocava, de forma explícita, a necessidade de incorporar a ótica ambiental ao desafio de crescimento econômico, ressaltando o compromisso com o equilíbrio do meio ambiente. Dois aspectos da estratégia proposta eram particularmente valiosos. De um lado, vinculava-se o aproveitamento dos recursos naturais a uma exploração sustentável; de outro, definia-se que as ações do governo no tocante ao meio ambiente seriam pautadas por princípios de sustentabilidade, de controle social e de **transversalidade**. Em relação a esse último aspecto, o governo se propunha a “cruzar as fronteiras ministeriais e estabelecer parcerias com o setor privado e com governos estaduais e municipais” (Ministério do Planejamento, 2007, p. 8). Já havia, portanto, a percepção de que a implementação de paradigmas de sustentabilidade era dificultada pela pouca permeabilidade de algumas áreas a esses princípios²²².

5.7 – O Plano Plurianual 2012-2015

De forma geral, o PPA prossegue na linha, iniciada em 2003, de recuperar a capacidade do Estado de planejar e agir, assumindo um papel de maior presença na esfera econômica e social²²³. Essa maior participação estatal era vista como indispensável à redução de desigualdades, tanto sociais como regionais do país²²⁴. Entretanto, temas econômicos não saem de foco do governo²²⁵. A continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento é priorizada no novo quadriênio, constituindo não apenas um plano de governo, mas um

²²¹ Exemplos de *infraestrutura social* do PAC eram saneamento, habitação e mobilidade.

²²² Essa pouca permeabilidade aos paradigmas de sustentabilidade não necessariamente advém de uma rejeição explícita, mas pode se verificar em decorrência de incompatibilidade de interesses das diversas áreas do governo. Enquanto a preocupação primordial do Ministério da Agricultura é obviamente o aumento da produção agrícola e a garantia da segurança alimentar, o foco do Ministério do Meio Ambiente é, entre outros, a preservação de florestas e ecossistemas, objetivos difíceis de serem harmonizados.

²²³ Uma das manifestações dessa intenção foi o aumento contínuo de servidores públicos, da valorização de sua atuação e da recuperação salarial dessa categoria. Em relação a planejamento, especificamente, o órgão que mais concentra expertise nessa área, o IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, readquiriu parte do status de que desfrutava nos anos áureos do Planejamento. Essa orientação de maior envolvimento do Estado na economia somente seria revertida após o término das administrações do Partido dos Trabalhadores (2003-agosto/2016) e do mandato interino de Michel Temer (agosto/2016-2018). A eleição de Jair Bolsonaro em outubro de 2018 consolidou a reversão.

²²⁴ O projeto político da esquerda no poder, iniciado em 2003, propunha “um desenvolvimento inclusivo com políticas públicas de transferência de renda, intensificação da extensão e do alcance dos programas sociais e constantes aumentos do salário-mínimo” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011, p. 15).

²²⁵ Os investimentos públicos em infraestrutura, muitos constantes do PAC, eram considerados como capazes de reduzir os entraves ao desenvolvimento econômico em bases mais permanentes.

instrumento de propaganda política importante, já que simbolizava o prosseguimento do projeto político da *Era Lula* (2003-2010).

O cenário macroeconômico em geral favorável que prevaleceu durante a formulação dos dois planos anteriores mostrou rápida deterioração, a partir do primeiro ano da execução desse PPA. Em seu conjunto, o crescimento econômico da primeira década do século tinha sido forte, e havia a suposição de que as altas taxas poderiam ser retomadas no período 2012-2015, finda a turbulência da Crise de 2008. Acreditava-se, assim, que o novo Plano Plurianual se constituiria em um instrumento capaz não apenas de manter o padrão de desenvolvimento vigente, mas mesmo de aprofundar os processos de melhoria da distribuição de renda e da riqueza, além de preservar taxas altas de aumento do Produto Interno Bruto.

Para os responsáveis pela elaboração do PPA, vários desafios se colocavam para o país. Apesar dos avanços dos últimos anos, a leitura era a de que se precisava ir além em várias frentes: taxas de câmbio e de juros compatíveis com os objetivos de crescimento e estabilidade, ampliação das fontes de financiamento de longo prazo, dinamização do mercado interno, melhoria da rede de infraestrutura, entre tantos outros.

A dinamização da economia pressupunha um aumento dos investimentos em infraestrutura, já que o país apresentava notórios gargalos em seu sistema produtivo, sobretudo em setores como energia e transportes. Os programas relacionados no PAC II²²⁶ incluíam a maior parte dos vultosos investimentos previstos para fazer face a deficiências nesses setores.

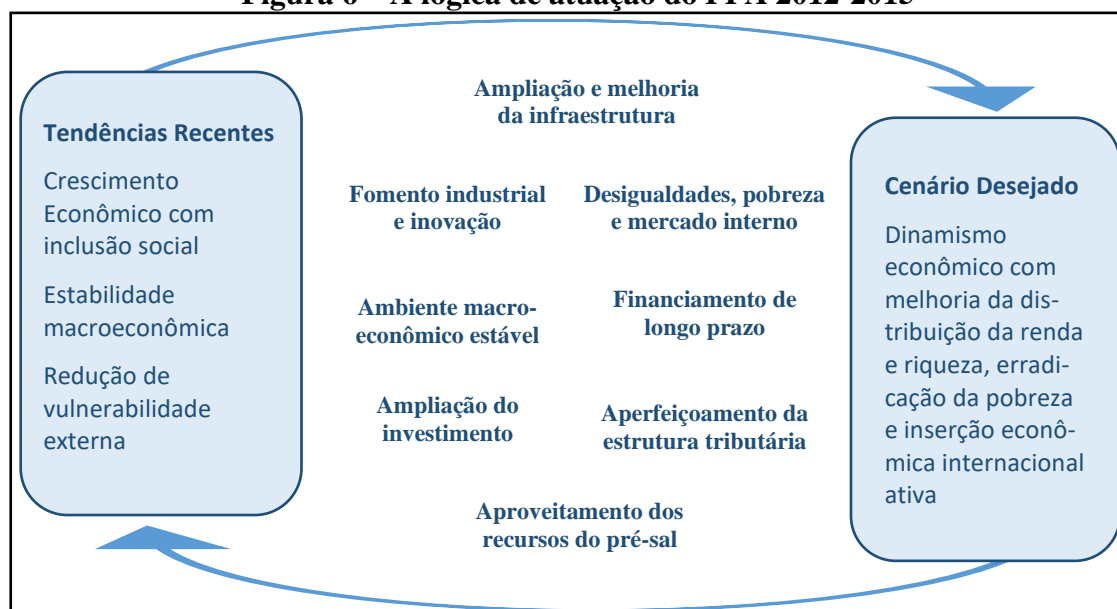
Antevia-se a formação de um mercado dinâmico, tanto pela oferta como pela demanda, baseado em um “modelo de produção e consumo de massa”. Essa dinamização do mercado interno ainda deveria “ser ancorada em uma forma de produção e consumo ambientalmente sustentáveis” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011, p. 23). Apesar dessa declaração favorável ao paradigma de desenvolvimento sustentável como norte do desenvolvimento da estrutura produtiva, o aumento da provisão de energia decorreria da exploração de novas reservas de petróleo e gás, e o Plano previa

²²⁶ O PAC I foi lançado em 2007 no segundo mandato do presidente Lula e encerrado em dezembro de 2010. A segunda etapa, denominada PAC II, foi lançada ainda no mandato do Presidente Lula, em março de 2010, para ser implementada a partir de 2011. Previsto para o período de 2011 a 2014, incorporava mais ações de infraestrutura social e urbana, para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras. Fez significativos investimentos em urbanização de favelas e em saneamento ambiental.

investimentos significativos neste setor, sobretudo nos campos marítimos do pré-sal. Valorizava-se o ganho econômico-financeiro da exploração de recursos fósseis, de um lado, pela possível entrada de investimentos estrangeiros diretos na cadeia produtiva do setor; de outro, pelo afluxo de divisas fortes a eles associados. Essa contradição entre discurso e linha de ação era atenuada pela previsão de que parte dos eventuais ganhos da exploração do petróleo e gás seriam destinados ao meio ambiente, além de educação, ciência e tecnologia, saúde e combate à pobreza. Também se ressalta que investimentos em petróleo e gás “não impedirão que o país amplie esforços na direção da utilização crescente das fontes de energia limpa e renovável” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011, p. 23).

Em termos programáticos, o PPA enfatizava a necessidade de um desenvolvimento centrado no progresso técnico e na redução de desigualdades. Propunha-se um desenvolvimento *inclusivo*, para o qual se considerava necessário o aprofundamento do modelo de consumo e produção de massa. Esse modelo seria alcançado, do lado da demanda, pela transferência de renda e aumento dos postos de trabalho, ou seja, pelo alargamento do mercado interno. Em relação à produção, ao Estado caberia eliminar gargalos de infraestrutura que dificultavam o crescimento da produção. A figura 5 sintetiza a lógica de atuação do PPA 2012-2015.

Figura 6 – A lógica de atuação do PPA 2012-2015



Fonte: Secretaria de Política Industrial/Ministério do Planejamento (2011)

A questão ambiental é apresentada, nesse PPA, como uma componente da dimensão estratégica, isto é, como um dos quatro determinantes – ao lado dos componentes

macroeconômico, social e regional – das possibilidades de alcance de metas estabelecidas no Plano.

Diversos aspectos da dimensão ambiental no país são detalhados, como a megadiversidade e a produção de energia renovável. Coloca-se a integração da temática ambiental e de sustentabilidade ao modelo de desenvolvimento como desafio a ser vencido pela incorporação de instrumentos econômicos e por uma conscientização de produtores, empresas e consumidores (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011, p. 40). Reconhece-se, contudo, que a temática ainda não alcançara a transversalidade que esta requer, apesar de várias iniciativas voltadas, dentre outras, à harmonização da agricultura e meio ambiente²²⁷.

Além de propostas econômicas com reflexo direto na transição para a sustentabilidade, como aumento da participação de energia renovável na matriz energética, o PPA, pela primeira vez, quantifica metas em relação ao meio ambiente, como os exemplos do quadro abaixo.

Quadro 8 – Principais metas da agenda ambiental do PPA 2012-2015.

Meta	Período de Execução
Aumento da participação de fonte hidráulica na geração de energia elétrica de 70 para 79%	2010-2015
Medidas de eficiência energética que permitam a conservação de 20.000 GWh de consumo.	2012-2015
Implementação de tecnologias de Agricultura de Baixo Carbono em cerca de 12,3 milhões de hectares (ILPF, recuperação de pastagens degradadas, FBN, etc.)	2012-2015
Redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média de 19,5 mil km ² de 1996-2005	Até 2020
Redução de 40% dos índices anuais de desmatamento no Bioma Cerrado em relação à média de 15,7 mil km ² de 1999-2008	Até 2020
Ampliar em 100.000 km ² as áreas cobertas por unidades de conservação.	2012-2015
Redução de 36,1% das emissões dos GEE	2020

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

Entretanto, apesar dessa maior presença da temática ambiental na agenda de governo, com propostas e metas de certa forma ambiciosas, um exame das escolhas realizadas em infraestrutura deixa claro que não se rompe de forma repentina com paradigmas de

²²⁷ As emissões de gases de efeito estufa são causadas, no caso brasileiro, principalmente pela mudança do padrão de uso do solo, ou seja, pelo desmatamento de florestas e posterior uso do solo para atividades agropecuárias.

produção profundamente enraizados. Assim, a área de infraestrutura, que concentra 26% dos recursos dos Programas Temáticos (Finalísticos) do PPA, direciona 19,1% desse montante para o setor de Petróleo & Gás, o que praticamente rivaliza com o percentual destinado ao conjunto das demais fontes de energia, estimado em 25,1% da área de infraestrutura.

A seção que trata de Políticas de Infraestrutura e de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental no PPA evidencia muitas das deficiências e das *path dependences* do país. Em relação à logística de transporte, o modal rodoviário é apontado como responsável por cerca de 60% do volume de carga transportada internamente. Pretende-se que os investimentos previstos no PPA e no Plano Nacional de Logística do Transporte (PNLT) possam “induzir o aumento da participação dos demais modais, sem deixar, contudo, de expandir o modal rodoviário, aproveitando os potenciais e as particularidades de cada um”²²⁸ (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011, p. 191). Nesse sentido, ainda que houvesse previsão de investimentos em todos os modais, a expansão projetada para as rodovias era de 7475 quilômetros, bem superior aos projetados 4546 quilômetros de acréscimo no sistema ferroviário²²⁹. Em termos percentuais, contudo, a expansão do ferroviário é ligeiramente maior do que a do rodoviário: 15,26% contra 12,05%. Já em relação ao transporte hidroviário e aos benefícios ao meio ambiente do seu uso (menor emissão de GEE quando comparado com rodovias), o modal continuaria a ser subutilizado no país, apesar da extensa rede fluvial e da intenção, expressa no PNTL, de ampliação da participação na matriz de transporte.

Em relação à produção de energia, especialmente da elétrica, o PPA prevê a expansão da demanda puxada pelo crescimento econômico e, conseqüentemente, a necessidade de se aumentar a oferta. Esse aumento de provisão da energia elétrica deveria “considerar questões como a disponibilidade da fonte primária, os impactos socioambientais, o custo da energia e o domínio tecnológico dos processos” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011, p. 201). Vê-se, assim, que considerações acerca do meio ambiente estavam presentes, ao menos no plano das intenções, na definição do tipo de

²²⁸ Não obstante, o PNLTL propunha uma mudança de perfil da matriz de transporte do país, no qual a participação do modal aquaviário (hidroviário, marítimo e cabotagem) seria ampliada de 13% (dados de 2005) para 29% até 2025.

²²⁹ A malha ferroviária brasileira equivale a cerca da metade da rede rodoviária, ou seja, 62.000 quilômetros de rodovia contra 30.000 de ferrovias.

energia primária (fonte limpa ou não), ao lado da preocupação óbvia dos custos²³⁰ e disponibilidade de know-how.

Outro passo na direção do desenvolvimento sustentável expresso nesse PPA refere-se aos programas e políticas voltados à utilização de combustíveis renováveis, setor em que o país possui um bom conhecimento tecnológico. Contudo, a produção de combustíveis ainda é totalmente dominada pelo uso de fósseis. O PPA não previa qualquer diminuição no volume processado desses combustíveis. A preocupação expressa no plano era sobretudo a de melhorar a qualidade do refinamento do petróleo, via modernização de refinarias, de forma a diminuir a quantidade de enxofre emitida na queima de combustível.

A estratégia do PPA 2012-2015 para o setor de energia, sobretudo de petróleo e gás, também considerava a possibilidade de um aproveitamento econômico dos recursos minerais disponíveis como fonte de renda e promotor de desenvolvimento tecnológico. Nesse contexto, em que se abre a possibilidade de criação de renda e riqueza, potenciais impactos negativos ao meio ambiente e questões de sustentabilidade não são colocados na balança. A perspectiva que prevalece, então, é a de “construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento a partir do aproveitamento dos mesmos (recursos naturais) com ênfase no equilíbrio econômico do território, na geração de benefícios para todas as gerações de brasileiros ... () ..., no impacto em outras indústrias e na inserção competitiva brasileira na economia global” (MPOG, 2011, p. 204)²³¹.

Em relação às *Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental*, o PPA destaca a necessidade de se aumentar a formação de capital para viabilizar taxas de crescimento mais consistentes, mas esclarece que o desenvolvimento econômico depende cada vez mais de avanço tecnológico. Esse desenvolvimento está condicionado, portanto, à redução da defasagem tecnológica brasileira, à maior inserção na economia mundial, à continuidade do processo de inclusão social e à *sustentabilidade ambiental do processo de desenvolvimento* (MPOG, 2011, p. 226).

Em razão da importância relativa da agropecuária na economia, o PPA defende a necessidade de se criar uma estratégia capaz de fazer frente aos desafios do setor:

²³⁰ O menor custo possível ao consumidor é considerado uma das *bases* do setor elétrico.

²³¹ Coerente com essa visão, o programa de investimentos da estatal brasileira de petróleo (Petrobras) ultrapassava a astronômica soma de US\$ 224 bilhões de dólares para o período 2011-2015.

mitigação das emissões de GEE, adaptação às mudanças do clima e garantia de segurança alimentar e energética do país. Diante desse quadro, são propostas diversas ações visando a sustentabilidade, como o Plano ABC – Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, o Agroenergia, com iniciativas voltadas à produção de biomassa como fonte energética e o Sustentabilidade na Agropecuária, com fomento da agricultura orgânica e de outros sistemas de produção com *agregação de valores ambientais, sociais e econômicos à atividade rural*. Nota-se que, mesmo quando a preocupação com uma agenda de sustentabilidade ambiental está presente, esta parece vir a reboque de ou associada a questões econômico-comerciais mais prementes ou impactantes, como a segurança alimentar ou energética, possuindo pouca capacidade de se impor como agenda realmente autônoma, mas integrada, sem subordinação, às demais.

Apesar de ter sido o PPA mais elaborado e minucioso de toda a série, esse foi o Plano que possivelmente mais se distanciou de suas metas e propostas. O cenário macroeconômico de referência se mostrou irrealista e incompatível com as projeções de comportamento de diversos indicadores. Ademais, a crise política – que culminou com o *impeachment* da Presidente Dilma Roussef – contribuiu para um cenário hostil a qualquer proposta de desenvolvimento. Um dos aspectos que mais pesou contra a execução do PPA foi uma mudança profunda no cenário externo: aumento da concorrência nos mercados globais; recuperação lenta da economia americana e europeia; retração dos mercados de países desenvolvidos; queda da cotação de *commodities* e diminuição do ritmo de crescimento na China. O quadro que favorecera o crescimento na gestão Lula havia sumido, inviabilizando diversas metas do Plano.

Assim, a partir das dificuldades e das limitações impostas pela conjuntura econômica desfavorável, metas e objetivos fortemente dependentes do bom desempenho da economia mostraram-se inalcançáveis. Em especial, o Plano e a gestão Dilma Roussef falharam tanto em alcançar metas previstas como em preservar as *conquistas* da gestão anterior. Em relação aos paradigmas de desenvolvimento sustentável, permaneceu, em linhas gerais, a divergência entre uma aspiração – legítima ou existente apenas no nível do discurso – à mudança de modelo econômico, e a realidade imposta pela necessidade de a economia gerar empregos e renda, independentemente dos custos ambientais associados.

5.8 – O Plano Plurianual 2016-2019

Instituído em janeiro de 2016, o Plano foi elaborado durante o primeiro ano do segundo mandato de Dilma Roussef (2015-2018), o qual seria, contudo, encerrado pelo seu *impeachment*, em 31 de agosto de 2016. O Plano continuou vigente quando a presidência foi assumida pelo vice-presidente, Michel Temer.

As prioridades da administração pública seguem a linha dos PPA antecedentes, elaborados pela coalizão de esquerda que assumiu o governo em 2003. O Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM)²³² constituem peças fundamentais da ação estatal durante o quadriênio. Além das prioridades definidas nesses três planos, o PPA definia oito diretrizes, destacando como a primeira delas o *desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social*²³³. Essas diretrizes²³⁴, ademais, denotam uma forte preocupação com políticas de cunho social e pró-cidadania.

O aperfeiçoamento da gestão pública e a qualidade dos serviços públicos também são colocados como diretrizes do plano. Assim, contraditoriamente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é posto como prioridade da administração, mas as diretrizes parecem valorizar mais a ação social do que o crescimento econômico e a melhoria da infraestrutura do país, as principais preocupações do PAC. Pretendia-se a consolidação de um “modelo de desenvolvimento econômico, social e **ambiental** orientado pela inclusão social e pela redução das desigualdades” (grifo nosso) (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015, p. 9).

²³² O PNE foi criado em junho de 2014. O PAC e o PBSM receberam dotações orçamentárias específicas, na continuidade das ações previstas quando dos seus respectivos lançamentos.

²³³ O texto desse e de outros PPA não é muito preciso em definir o que considera desenvolvimento sustentável. Em alguns momentos, o termo é empregado no sentido de crescimento econômico que continua por vários anos, a uma taxa razoável (em oposição ao crescimento a uma taxa elevada que não consegue se manter ao longo do tempo). Por vezes o termo desenvolvimento sustentado é utilizado nesse caso. Na acepção de desenvolvimento sustentável como sinônimo de desenvolvimento equilibrado e com viés ambiental é utilizado menos frequentemente. É preciso analisar o contexto para se chegar a uma conclusão. No caso em análise, das diretrizes, parece que quis significar mais o aspecto de crescimento econômico, atrelado à distribuição mais equânime dos frutos desse crescimento; tanto assim que “o PPA integra um projeto nacional de desenvolvimento ... () ... que concilia o crescimento econômico com a distribuição de renda e a inclusão social” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015, p. 8).

²³⁴ Além da primeira, as outras diretrizes foram: II - A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos; III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero; IV - O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade; V - A participação social como direito do cidadão; VI- A valorização e o respeito à diversidade cultural; VII - O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção; e VIII - A garantia do equilíbrio das contas públicas.

Em termos de inovação metodológica na elaboração, duas mudanças marcam essa edição. Primeiro, há um esforço em retomar o *caráter estratégico do planejamento*, afastando-o de sua identificação com um instrumento de políticas de curto prazo, própria de orçamentos anuais. Esse aspecto dos PPA sempre constituiu uma das principais críticas ao instrumento. A segunda refere-se ao próprio conteúdo dos Programas Temáticos, que deveriam refletir mais claramente as escolhas estratégicas do Governo para cada área, por meio de *objetivos* e respectivas *metas*, as quais destacam as efetivas entregas em termos de políticas públicas (*deliverables*).

Outra característica do Plano foi a continuidade da participação da sociedade civil na sua elaboração²³⁵. Essa natureza participativa foi lançada durante a elaboração do PPA 2004 – 2007, portanto, em 2003, e foi se aperfeiçoando ao longo dos anos seguintes, culminando nessa edição, com a ideia de estender a “pactuação democrática do PPA” ao processo de acompanhamento e avaliação dos resultados.²³⁶

A *Visão de Futuro* do PPA, embutida em sua Dimensão Estratégica, ambicionava o reconhecimento do país fundado em dois aspectos: i) uma sociedade inclusiva, democrática e igualitária; ii) uma economia sólida, dinâmica e sustentável e, ao mesmo tempo, com estrutura produtiva competitiva e *respeito ao meio ambiente* (itálico nosso) (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015, p. 15).

A proposta desse Plano, em termos de programas, “procura dar sequência ao projeto de desenvolvimento inclusivo presente nos últimos três PPA” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015, p. 15), entendido como a conciliação do crescimento econômico com a redução das desigualdades sociais e regionais. O alcance desse objetivo estava baseado em dois eixos: de um lado, o aumento do mercado de produção e consumo de massa; de outro, a promoção do investimento público e privado, coordenado pelo governo, em infraestrutura econômica e social.

O quadro abaixo retrata os principais focos da atuação estratégica dos PPA no período 2004-2015, que o PPA 2016-2019 procuraria não apenas manter, mas consolidar e aprofundar, independentemente da conjuntura econômica e política adversa.

²³⁵ Essa participação da sociedade civil na elaboração do PPA, que ganhou impulso na gestão da coalizão de esquerda a partir de 2003, foi crescentemente criticada pelos custos que impunha aos cofres públicos.

²³⁶ Essa abordagem que valorizava a pluralidade, contudo, seria totalmente abandonada no Plano Plurianual de 2020-2023, já no Governo Jair Bolsonaro.

**Quadro 9 – Trajetória das estratégias dos PPA 2004-2015
(Crescimento econômico com inclusão social).**

PPA 2004 -2007	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão social • Desconcentração de renda (valorização do salário mínimo) • Fortalecimento do mercado interno <ul style="list-style-type: none"> • Redução da vulnerabilidade extrema • Fortalecimento da democracia e da cidadania • Investimento em infraestrutura 	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura (PAC, MCMV) • Garantia para a educação de qualidade (PDE) • Agenda social • Ampliação do programa Bolsa Família 	<ul style="list-style-type: none"> • Erradicação da pobreza extrema (BSM) • Manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura (PAC 2 e MCMV) • Apoio a manutenção do emprego e da renda • Qualificação da mão de obra (Pronatec e programa Ciências sem Fronteiras)

Fonte: Planos plurianuais do governo federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Percebe-se que, a partir da elaboração do PPA 2004, há efetivamente um novo olhar sobre a questão da desigualdade social no país. Com efeito, a *agenda social* adquire importância e ganha espaço enquanto política pública e foco do planejamento governamental em seu conjunto²³⁷, de certa forma rivalizando com a preocupação permanente de crescimento e desenvolvimento econômico. Nesses PPA, a preocupação com o “puramente” econômico se traduz na implementação de ações voltadas à melhoria da infraestrutura produtiva do país, agrupadas nos Programas de Aceleração do Crescimento I e II (PAC I e PAC II), que continuavam a receber a maior parte dos investimentos.

Esse foco em agenda social e em políticas públicas para educação e cidadania possui um inegável viés de desenvolvimento sustentável, pela componente social do tripé do paradigma de sustentabilidade. Entretanto, parece improvável que tenha sido pensado especificamente em resposta à demanda por sustentabilidade ou para atender preceitos ou metas de desenvolvimento sustentável, como os ODS 1 (Fim da Pobreza), 4 (Educação de Qualidade) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Fortes), já que não há, ao menos no PPA 2016-2019, qualquer referência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

²³⁷ A evolução do investimento em políticas sociais nos orçamentos da União foi consistente durante os três PPA do período 2004-2015, passando de 12,6% do PIB em 2003 para 16,1% em 2014, em termos percentuais e, em valores corrigidos, de R\$ 472 bilhões para R\$ 887,5 bilhões em 2014.

Não obstante, um exame das vinte e oito diretrizes estratégicas do PPA revela que quinze delas estão relacionadas a, ao menos, dez dos diferentes Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Assim, ainda que **não** tenha havido uma intenção clara, explícita e organizada, no nível estratégico, de direcionar as ações, políticas e programas para paradigmas de desenvolvimento sustentável, muitas das diretrizes definidas na era do Planejamento Plurianual a partir de 2004, e em especial na edição de 2016-2019, iam, de fato, ao encontro de preceitos de sustentabilidade, notadamente quando se pensa em sua esfera social.

Em termos de conjuntura, o cenário macroeconômico previsto pelo Plano descrevia um contexto bem mais favorável do que aquele que efetivamente se verificou. O crescimento doméstico e mundial perdeu fôlego, e a queda nos preços das *commodities* limitou o potencial de crescimento do país. A política macroeconômica tentou fazer face a essa situação com programas de investimento público (PAC 2, Programa de Investimento em Logística – PIL). Contudo, o cenário fiscal não evoluiu positivamente.

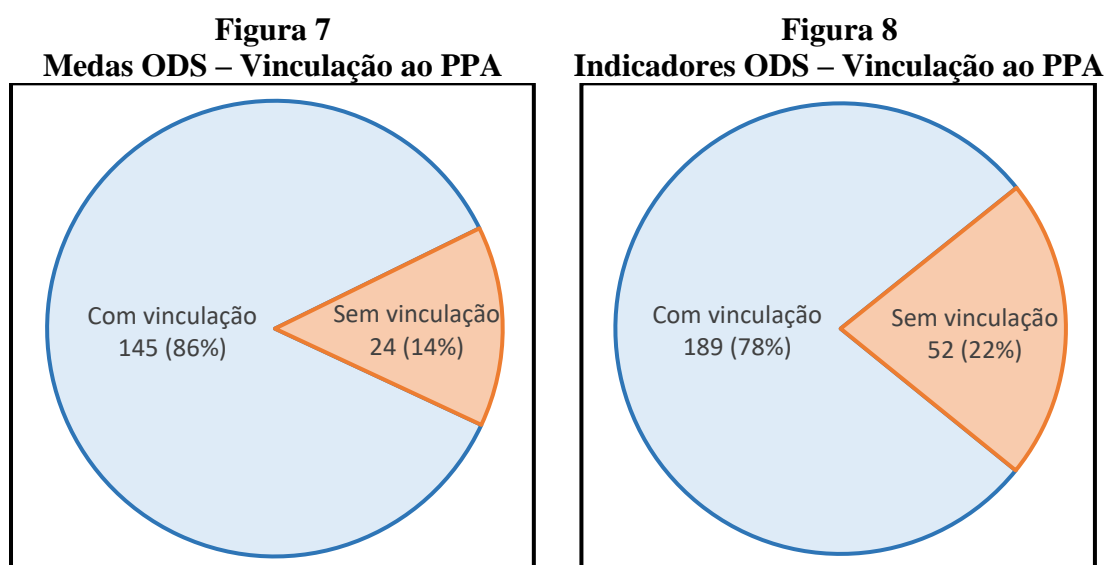
Apesar desse horizonte pleno de desafios para a sua implementação, agravado no plano político pelo *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o PPA 2016-2019 inovaria ao exibir um número enorme de pontos de convergência aos princípios de sustentabilidade expressos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Com efeito, a partir da criação da Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável²³⁸ (CNOODS), em outubro de 2016, ficaram patentes o interesse e o esforço do governo em associar a agenda governamental brasileira aos preceitos adotados por unanimidade na Cúpula da ONU em 2015, e sintetizado no documento “Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

A Comissão foi criada após a elaboração do PPA (2015), e definiu um Plano de Ação para o triênio 2017-2019, voltado à concretização da Agenda 2030 no âmbito nacional. Uma de suas primeiras preocupações foi avaliar o alinhamento entre os atributos do PPA 2016-2019 aos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável²³⁹.

²³⁸ A Comissão criada em 2016 consiste em uma instância colegiada paritária de natureza consultiva, integrante da estrutura do governo federal, visando à articulação, à mobilização e ao diálogo com os entes federativos e a sociedade civil. A CNOODS é composta por seis representantes do governo federal, um dos governos estaduais e distrital e um dos governos municipais e oito da sociedade civil.

²³⁹ Esse alinhamento consistiu em um trabalho de identificação das metas, objetivos e programas do PPA que serviriam também para atestar o atingimento dos compromissos assumidos pelo país como signatário da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A Comissão constatou, entretanto, que não havia total correspondência entre os atributos do PPA e dos ODS. Assim, optou-se por cotejar as metas ODS com as metas e iniciativas do PPA, para se ter uma noção das ações do Plano Plurianual que potencialmente contribuem para o alcance das metas ODS. Verificou-se neste processo uma **forte convergência** entre o planejamento de médio prazo brasileiro e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A avaliação do alinhamento entre as duas propostas indicou que 86% das metas ODS possuem algum atributo do PPA relacionado à sua implementação²⁴⁰. As figuras 6 e 7 mostram o vínculo entre o PPA e os ODS.



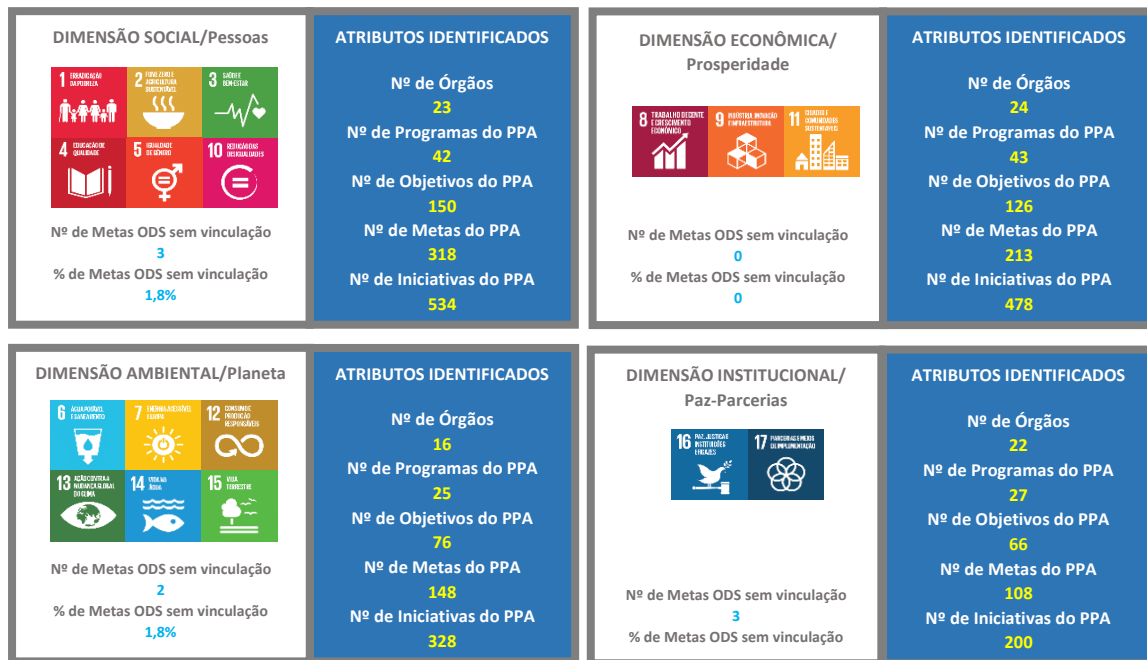
Fonte: Brasil/Presidência da República, 2017 (/SEPLAN/MP, 2016)

Percebe-se que apenas vinte e quatro metas ODS (de um total de 169) não se refletiram, em maior ou menor grau, no planejamento governamental brasileiro para o período 2016-2019. Cabe salientar, ainda, que as metas sem correspondência se referiam a temáticas não contempladas no PPA, como o princípio de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento em negociações e acordos internacionais.

Pela perspectiva oposta, todos os programas do PPA 2016-2019 possuem correspondentes em algum ODS. Nota-se também uma maior transversalidade dos atributos de sustentabilidade nesse PPA, já que cada dimensão dos ODS – econômica, social, ambiental e institucional – possui em média vinte e um órgãos responsáveis por ações a eles relacionadas dentre o conjunto de programas, objetivos, metas e iniciativas definidas no PPA. As figuras abaixo detalham a transversalidade dos ODS no PPA 2016-2019.

²⁴⁰ Sem querer isso significar a existência de mesmos objetivos e/ou quantitativos dos ODS.

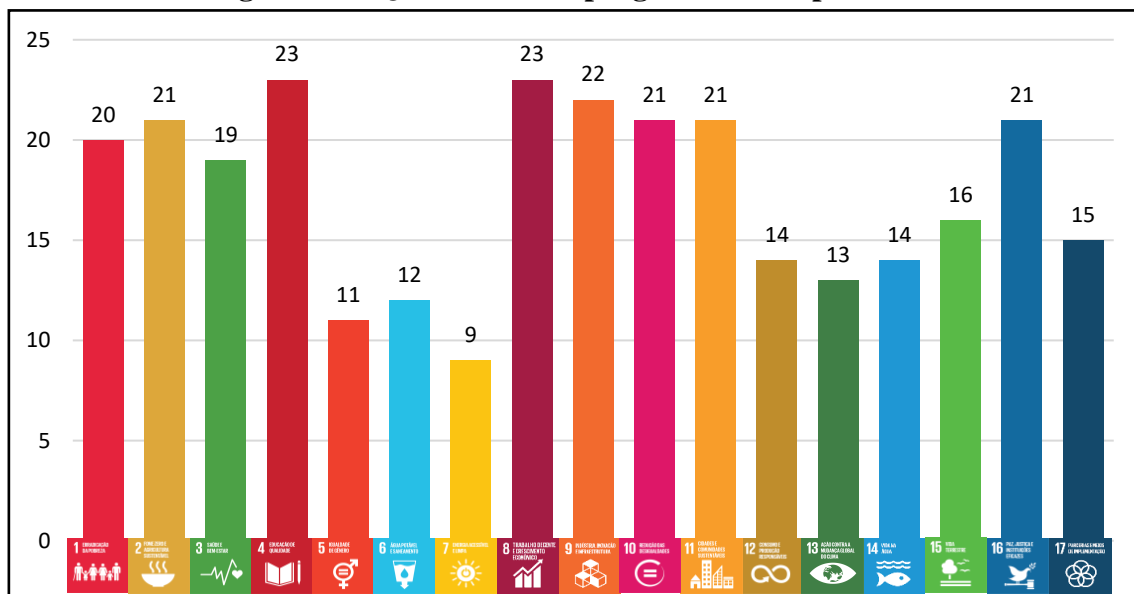
Figura 9 – Atributos do PPA vinculados com os ODS.



Fonte: Brasil, 2017. Relatório Nacional sobre os ODS.

As dimensões econômica e social (Prosperidade e Pessoas na nova terminologia da Agenda 2030) predominam em termos de volume de programas, objetivos, metas e iniciativas. Alega-se que “isso não implica necessariamente uma priorização de determinada dimensão, refletindo em grande medida a organização do PPA” (Brasil, 2018, p. 18).

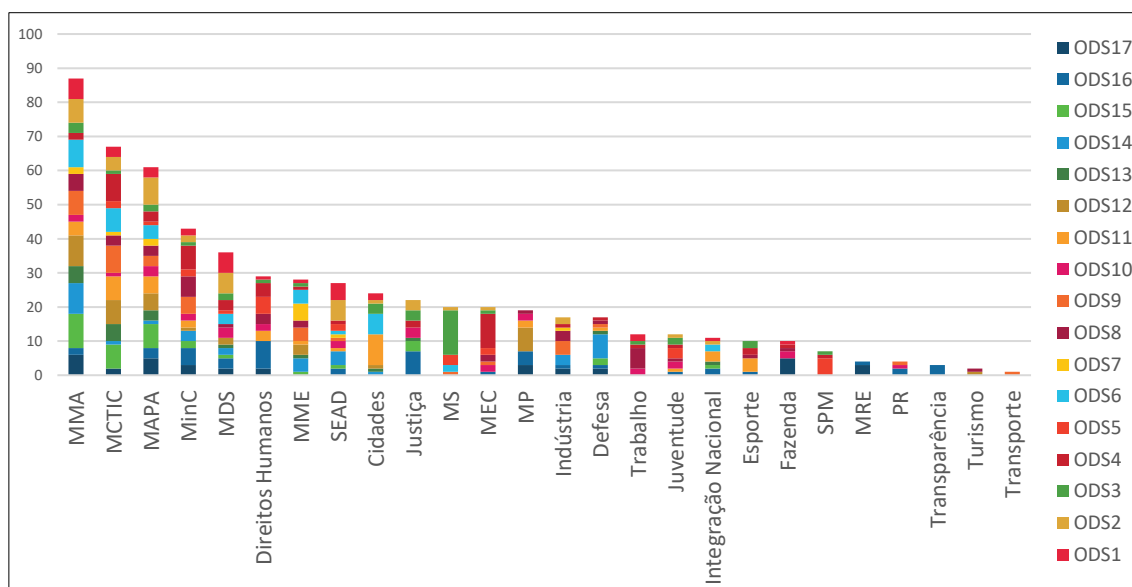
Figura 10 – Quantidade de programas PPA por ODS.



Fonte: Relatório Anual de Monitoramento Ano Base 2017.

Entretanto, esse argumento pode ser questionado, dado que a alocação de recursos entre os ministérios é extremamente desequilibrada. A figura abaixo indica a interface e a participação dos Ministérios e Secretarias Nacionais no atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Figura 11 - Metas ODS por Ministérios



Fonte: MPOG (2018).

O relatório indica que o Ministério do Meio Ambiente atua ou possui total responsabilidade de execução em oitenta e sete metas relacionadas aos ODS, cerca de 7,7% % do conjunto de metas. Individualmente, portanto, é o ministério com maior integração aos objetivos de sustentabilidade expressos nos ODS. Contudo, sua dotação orçamentária é a menos significativa entre todos os ministérios, respondendo por cerca de 1,5% das alocações de recursos para o quadriênio do plano.

Assim, ainda que tenha havido uma intenção, consciente ou inconsciente, de transversalizar os princípios de sustentabilidade, a administração falha em criar ou disponibilizar plenamente os instrumentos de concretização desse intento.

Ademais, a mera indicação de que algo está sendo feito não bastaria para provar a existência de uma inequívoca mudança de paradigma ou de transição para padrões de sustentabilidade. Pode ocorrer movimentos nessa direção, mas, igualmente, programas, objetivos e iniciativas no sentido contrário. Assim, o fato de haver pesados investimentos em energia renovável não necessariamente impede fortes inversões em energia de fontes não renováveis e/ou altamente poluentes. A avaliação do resultado líquido desses vetores é complexa.

Em termos de execução do planejado, um relatório de avaliação global do PPA 2016 - 2019 indica que a porcentagem de utilização dos recursos alocados para 2019 foi da ordem de 85%, o que constitui o índice mais alto para o quadriênio. Se levarmos em consideração a conjuntura adversa, pode-se afirmar que o plano, ao menos em termos da execução financeira prevista teve resultados satisfatórios. Contudo, em relação ao alcance das ações, o mesmo relatório indica que menos de 50% das metas atingiram seus objetivos, sendo o insucesso atribuído a diversos fatores (Ministério da Economia, 2020).

Uma visão geral da evolução dos diversos PPA, para comparação rápida e recapitulação dos aspectos centrais de cada proposta, é apresentada nos dois quadros abaixo. Em seguida, os principais pontos e conclusões da análise são colocados para avaliação e questionamento.

Quadro 10 - Principais características de cada PPA 1991-2019.

Características							
PPA	Papel atribuído ao planejamento	Participação social na elaboração e acompanhamento	Abrangência	Visão estratégica do plano para o desenvolvimento/país.	Foco (s)	Formato e conteúdo	Abordagem da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável
1991 -1995	Pouca valorização do instrumento. PPA como cumprimento de obrigação legal	Reduzida PPA como produto de técnicos.	Ampla com metas para todos os setores e poderes. Ação regionalizada.	Ausência de projeto de país	Proposta de estabilização econômica predomina sobre projeto de desenvolvimento. Presença tímida de propostas de política industrial, agrícola e de inovação tecnológica.	Pouca integração entre planejamento e orçamento. Pouca quantificação das ações. Maior rigor em relação à disponibilidade de recursos. Pouca quantificação das ações.	Existência de capítulo referente a política de meio ambiente Preocupação em compatibilizar aumento da produção com proteção ao meio ambiente. Associação da questão ambiental à melhoria do padrão de vida. Estímulo à incorporação da <i>preocupação ecológica</i> às áreas setoriais.
1996 -1999	PPA a meio caminho de obrigação legal e ferramenta útil à gestão de políticas públicas	Reduzida PPA como produto de técnicos.	Ampla. Ação regionalizada.	Ausência de projeto de país	Número elevado de metas em indústria, agropecuária, transporte, energia e meio ambiente.	Documento mais conciso Metas regionalizadas, mas sem quantificação. Acompanhamento inadequado das ações.	Ações previstas se relacionam aos MDG pela ótica do crescimento e da redução da pobreza.
2000 -2003	Início de uma revalorização do planejamento. Recupera o planejamento de longo prazo, tornado possível pela estabilidade da moeda.	Reduzida PPA como produto de técnicos.	Ampla. Maior complexidade ao incorporar novas demandas sociais/novos atores. Planejamento como processo permanente.	Preocupação com mudanças estruturais no modelo de desenvolvimento do país.	Promover o desenvolvimento sustentável (empregos e geração de renda) Consolidar a estabilidade econômica com crescimento contínuo Combater a pobreza e promover cidadania Consolidar democracia e defesa dos direitos humanos Diminuir desigualdades inter-regionais Promover direitos das minorias	Plano mais sofisticado tecnicamente. Teoria e metodologia explicitam o conceito de PPA. Integração do planejamento na programação orçamentária. Linguagem intersetorial uniforme.	Construção de um novo paradigma de desenvolvimento deve ser precedido por novas instituições. Gestão ambiental como <i>desafio</i> na agenda governamental.

2004-2007	Valorizado. Consolidação do instrumento	Ampla participação da sociedade civil e de entidades representativas de classes. Diálogo com estados e municípios. Criação do “Conselhão”.	Maior complexidade ao incorporar novas demandas sociais/novos atores.	Defesa de um modelo de desenvolvimento <i>economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo</i>	Valorização da <i>questão social</i>	Primeiro a ter avaliação para o quadriênio. Novos objetivos, metodologias e estratégias. Cinco áreas temáticas: social, econômica, regional, ambiental, instituições democráticas.	Justiça social como <i>a nova alavanca do desenvolvimento</i> Reconhecimento de problemas fundamentais relacionados à sustentabilidade: concentração social e espacial da renda; pobreza e exclusão social; degradação ambiental; baixa criação de empregos. Sustentabilidade não é colocada como premissa do desenvolvimento. A partir desse PPA a agenda social rivaliza com a de crescimento econômico.
2008-2011	Valorizado. Consolidação do instrumento	Participação social na elaboração	Maior complexidade ao incorporar novas demandas sociais/novos atores.	Respeito ao meio ambiente e utilização sustentável dos recursos naturais como forma de viabilizar a estratégia de desenvolvimento.	Crescimento econômico, inclusão social e redução de desigualdades regionais.	Continuidade em relação ao PPA anterior.	Primeira menção à importância da transversalidade das premissas de sustentabilidade, mas sem condições reais para adoção. Preocupação com agenda de DS se manifesta sobretudo pela proposta de inclusão social e redução de desigualdades sociais. Avanço na agenda de DS por meio de políticas sociais.
2012-2015	Valorizado. Prossegue-se na linha de recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir.	Participação social na elaboração.		Desenvolvimento centrado no progresso técnico e na redução de desigualdades.		Plano bem elaborado e minucioso, mas com projeção irreal dos indicadores macroeconômicos.	Utilização de instrumentos econômicos e conscientização de produtores e consumidores para incorporação das premissas de sustentabilidade ao modelo de desenvolvimento. Produção de energia considera “impactos socioambientais” além da disponibilidade, custo e domínio tecnológico”.
2016-2019	Valorizado. Capacidade de planejar em bom momento, mas a crise fiscal e política que se desenhava traz descrédito para a sua implementação.	Participação social na elaboração, totalmente abandonada na edição seguinte.		País alicerçado em três vertentes: i) sociedade inclusiva, democrática e igualitária; ii) economia sólida, dinâmica e sustentável; iii) estrutura produtiva competitiva e com respeito ao meio ambiente	Prioridades seguem a linha dos PPA anteriores (ênfase no social e preocupação com renda e emprego): Plano Nacional de Educação, Plano Brasil sem Miséria e Programa de Aceleração do Crescimento constituem peças fundamentais da ação estatal.	Tenta retomar o caráter estratégico do planejamento, por oposição ao viés orçamentário que foi assumindo. Programas temáticos deveriam refletir claramente escolhas estratégicas do governo. Alta convergência do PPA aos princípios de sustentabilidade dos ODS.	Modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental orientado pela inclusão social e pela redução de desigualdades. Agenda social possui viés de desenvolvimento sustentável, mas parece pouco pensada como resposta a demandas por sustentabilidade ou metas de DS. Não há referência.

Quadro 11 - Conjuntura econômica, social e política de cada PPA/Ambiente de elaboração e implementação de cada PPA e seu impacto na proposta.

Características						
PPA	Quadro macroeconômico	Viés ideológico do governo	Papel do Estado proposto	Principais propostas econômicas	Medidas, ações e políticas com impacto na agenda ambiental e de sustentabilidade	Avanços e gargalos na implementação da agenda de sustentabilidade
1991-1995	Cenário macroeconômico pouco favorável. Inflação até 1993.	Liberal	Diminuição da presença estatal na economia.	Desestatização e liberação comercial. Redução da estrutura do governo. <i>Ajuste da economia</i> via reestruturação do gasto público.	Rebaixamento do Ministério do Meio Ambiente à Secretaria. Medidas paralelas de proteção ambiental: revisão dos incentivos fiscais; restrições ambientais do financiamento governamental; zoneamento ecológico-econômico. Articulação de programas ambientais com o setor de transporte. Ampliação da agenda ambiental: pesquisa e desenvolvimento tecnológico em tópicos correlatos ao meio ambiente (biodiversidade, educação ambiental) Criação de unidades de conservação.	Primeiros sinais de preocupação com mudança de paradigma para padrões de sustentabilidade na economia. Dificuldade de conciliar valores de sustentabilidade com objetivos econômicos. Ações tímidas em relação ao desafio.
1996-1999	Inflação sob controle favorece o ambiente de planejamento.	Liberal/centro esquerda	Estado <i>moderno e eficiente</i> .	Consolidação da estabilidade dos preços Redução de desequilíbrios sociais e regionais Modernização produtiva da economia	Enxugamento do Estado se reflete no desaparecimento da estrutura administrativa do governo, com impacto em todas as áreas, sobretudo social e ambiental. - Fortalecimento do papel do mercado. Reestruturação da indústria não comporta inserção da ótica ambiental.	Maior presença da ideia de desenvolvimento sustentável, sobretudo em relação ao meio ambiente, mas não de forma transversalizada. Inexistência de proposta de sustentabilidade na agricultura. Maior inserção da ótica ambiental e de preservação dos recursos naturais nas políticas públicas.
2000-2003	Inflação controlada e garantia financeira e orçamentária. Impactos da Crise Asiática de 1998 ainda presentes.	Liberal/centro esquerda	Estado voltado a investimentos sociais e não produtivos.	Compromisso com a estabilidade econômica. Crescimento econômico como solução do desequilíbrio fiscal do setor público. Privatização.	Lei complementar define regras mais estritas para a elaboração do PPA. Privatização e eficiência do setor público. Distribuição inter-regional de riqueza mais equitativa.	Agenda ambiental como um dos cinco eixos da atuação do governo, ao lado de Integração e Desenvolvimento, Gestão do Estado, Criação de Emprego e Renda e Informação e Conhecimento. Apesar do discurso, não há uma estratégia desenhada de mudança para um novo paradigma de desenvolvimento. Dificuldades de transversalização dos princípios de DS.
2004-2007	Variáveis macroeconômicas favoráveis	Coalizão de centro esquerda	Estado como indutor do crescimento econômico/ condutor do desenvolvimento econ. e social	Criar mercado de consumo de massa sem comprometer estabilidade econômica	Preocupação com uma agenda social impacta positivamente índices sociais.	Metas econômicas focam em aumento da riqueza/diminuição da pobreza, mas sem maior atenção a aspectos de sustentabilidade relacionados à produção. Permaneça visão fragmentada da importância da sustentabilidade.

						Preocupação com meio ambiente subordinada a aspectos econômicos.
2008-2011	Fundamentos macroeconômicos favoráveis se deterioram rapidamente com a Crise do <i>Subprime</i> .	Coalizão de centro esquerda		Preservação/intensificação de taxas de crescimento necessárias à redução da pobreza.	Investimentos pesados em infraestrutura, incluindo áreas com benefício direto para populações menos assistidas (habitação popular). Baixa quantidade de recursos destinados à área ambiental. Componente econômica dos objetivos do governo (promover crescimento econômico sustentável com geração de emprego e distribuição de renda) recebe mais atenção do que a ambiental. PAC frisa a importância de uma <i>infraestrutura social</i> (ambiente de negócios favorável e benefícios à população mais carente). Ênfase em agenda social e de educação de qualidade.	Temática ambiental ganha importância nos <i>Objetivos do Governo</i> . Investimento em produção e energia não considera plenamente a sustentabilidade (e.g. exploração do pré-sal). Intenções declaradas de sustentabilidade não se transversalizam no governo. Evidência de <i>path dependence</i> (petróleo & gás, rodovias). Transição para a sustentabilidade esbarra em restrições econômico/financeiras. Não escapa da contradição de referências à sustentabilidade sem ações concretas correspondentes. Implementação de princípios de sustentabilidade dificultada pela pouca permeabilidade de algumas áreas. Necessidade de incorporar a ótica ambiental ao desafio do crescimento é colocada de forma explícita.
2012-2015	Cenário macroeconômico favorável deixa de existir. Crença na retomada de altas taxas de crescimento pós turbulência de 2008 se dissipa. Mudança no cenário global com queda das <i>commodities</i> . Dificuldades para preservar avanços e conquistas sociais.	Coalizão de centro esquerda	Maior presença na esfera econômica e social é vista como indispensável à diminuição das desigualdades sociais e regionais.	Ambição de um mercado dinâmico com produção e consumo de massa ambientalmente sustentáveis. Necessidade de se avançar em várias frentes: taxa de câmbio, juros compatíveis com crescimento desejado, dinamização do mercado interno, infraestrutura. Aproveitamento econômico dos recursos naturais como fonte de renda e promotor de desenvolvimento tecnológico.		Declarações favoráveis a DS não impedem investimento pesado em arranjos produtivos não sustentáveis. Investimento em energia fóssil não impede esforços na utilização de energia renovável. Sustentabilidade reconhecida como condicionante de alcance de metas e limites do desenvolvimento. Sustentabilidade não se impõe como agenda autônoma. Em geral está associada a objetivos econômico-comerciais. Permanece divergência entre aspirações à mudança de modelo econômico mais sustentável e a necessidade de gerar empregos e renda. Reconhecimento das <i>path dependences</i> , como o modal rodoviário, ao lado do desejo de incentivar alternativas sustentáveis. Investimentos em P&G rivalizam com energia renovável: dificuldade de romper com paradigmas enraizados.
2016-2019	Cenário econômico favorável previsto no plano não se confirma.			Procura dar sequência ao projeto de <i>desenvolvimento inclusivo</i> (crescimento econômico com redução de desigualdades sociais e regionais) presente nos três últimos PPA	Criação do Conselho Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), em 2016.	Interesse político e esforço de associar a agenda governamental brasileira aos preceitos adotados na Cúpula da ONU, em 2015. Permanece a dificuldade de transversalizar os atributos de sustentabilidade, mas cada dimensão dos ODS (econ, soc, amb e institucional) possui em média 21 órgãos responsáveis por ações relacionadas à esfera.

Fonte: Elaboração do autor.

5.9 – CONCLUSÕES

Iniciado logo após a redemocratização do país e do início da vigência da Constituição de 1988, o Planejamento Plurianual (PPA) se consolidou como o principal instrumento de planejamento no nível federal no país²⁴¹. Ao longo dessas três décadas, o instrumento de política pública passou por sucessivas mudanças, e pela utilização de distintas metodologias de elaboração, execução, monitoramento e avaliação dos seus resultados.

Houve, nesse ínterim, um amplo esforço do governo em aperfeiçoar o processo de planejamento nos termos definidos pela Constituição. Ainda que muita crítica possa ser feita em relação aos resultados obtidos, em termos das técnicas empregadas houve um contínuo crescimento da expertise em relação ao tema por parte da administração. Foi também notório o desenvolvimento do aparato técnico destinado a dar suporte digital ao processo de acompanhamento da execução, com inegável ganho de transparência.

Não seria exagero afirmar que cada PPA inovou em relação ao seu anterior, em maior ou menor grau, sem que se consolidasse, entretanto, uma visão consensual do seu formato, conteúdo, abrangência e mesmo propósito. Frequentemente o PPA refletiu o viés ideológico dos partidos que se revezaram no poder, assumindo contornos de maior participação popular na sua elaboração em governos de esquerda, e apresentando um produto de gabinetes palacianos em governos mais (neo)liberais.

Ao longo desse período, a incorporação dos princípios de desenvolvimento sustentável no planejamento de médio prazo (quatro anos) no Brasil e a transição para uma economia e uma sociedade sustentáveis, tem percorrido um longo e sinuoso caminho, marcado por avanços, mas também por inconstância e retrocessos. De uma presença marginal das primeiras edições, quando se lhe fazia apenas menção da sua necessidade, o termo foi gradativamente ganhando espaço e importância, passando de diretriz até tornar-se um *eixo estratégico* no PPA 2000-2003. Este processo, como assinalamos, culmina no PPA 2016-2019, e na sua construção de um alinhamento de programas, metas e iniciativas do PPA aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

A tradução dessa crescente importância e foco de política em ações efetivas de sustentabilidade, contudo, segue um processo menos linear. Com efeito, se, de um lado,

²⁴¹ Vários planos setoriais (de educação, agricultura, energia etc.) e regionais foram e continuam sendo elaborados ao longo desses anos. Diferentemente, contudo, desses planos, os PPA se caracterizam pela universalidade da agenda, pela regularidade temporal e pela obrigatoriedade determinada pela própria Constituição. Assim, sua elaboração é obrigatória, independentemente da vontade política de executar o planejado.

o aumento de referências à necessidade de se “tornar sustentável” é inquestionável; de outro, a concretização desse discurso em políticas sustentáveis resta caracterizado por incertezas, inconsistências e contradições.

Distância entre discurso e prática é um dado da realidade de qualquer regime político. Independentemente da maturidade de ocupantes de cargos e da transparência dos governos, quem detém o poder dificilmente deixa de se afastar momentânea ou permanentemente de algumas das suas propostas iniciais de governo. Contudo, seria simplista avaliar que “a distância entre discurso e prática” possa ser atribuída unicamente a uma intenção deliberada de ludibriar o eleitorado.

A implementação de um programa efetivo de políticas sustentáveis ocorre em um ambiente complexo, com uma multiplicidade de (novos) atores e interesses em disputa por espaços ocupados e recursos usualmente já capturados. Frequentemente, levar avante um programa consistente de sustentabilidade, ou um processo de transição para novos paradigmas de produção e consumo, implica em rearranjos de influência e de poder, e isso quase nunca ocorre sem resistência velada ou oposição declarada por parte de quem “perde” no processo. Em suma, a implementação de políticas de sustentabilidade, como de fato a implementação de qualquer política pública, tem mais elementos de um jogo de perde-ganha do que esquemas e propostas capazes de angariar consenso e conquistar irrestrito apoio da sociedade como um todo. Assim, não é de estranhar que a implementação de políticas sustentáveis se depare, de imediato, com uma resistência por parte de interesses já estabelecidos.

Contudo, consideramos que outros fatores também possam ser igualmente impactantes. De forma geral, necessidade de crescimento econômico, imperativos macroeconômicos, dependência da trajetória (*path dependence*) e problemas de gestão são rapidamente percebidos como óbices das ações em prol da sustentabilidade.

A necessidade de crescimento econômico (a qualquer custo) para diminuir os níveis de pobreza constitui o primeiro argumento utilizado para defender políticas, práticas e procedimentos com pouca ou nenhuma observância a padrões de sustentabilidade ecológica. Justificar-se-ia a menor preocupação com “questões ambientais” e a priorização do crescimento a partir da crença de que o bem-estar humano deve prevalecer sobre qualquer outra aspiração. Em consonância com essa percepção, diversas edições do

PPA não apenas sublinham a necessidade do crescimento, como frequentemente este é colocado como o fim último da ação governamental²⁴².

A manutenção de indicadores macroeconômicos positivos também é frequentemente apontada no conjunto de PPA como prioridade absoluta enquanto objetivo, meta ou pressuposto dos planos. Ao lado de crescimento econômico, esses indicadores são sempre mencionados como uma preocupação incontornável no planejamento federal no Brasil. Dentre os agregados, dois são especialmente valorizados: o equilíbrio/saldo positivo da balança comercial e do saldo de pagamentos e a oferta de novos postos de trabalho/taxas de desemprego. Pode-se mesmo afirmar que esses dois aspectos constituem prioridades comparáveis ao objetivo de crescimento econômico. Assim, em regra, não há espaço para planejamento quando essas variáveis não são devidamente administradas.

Dependência da trajetória (*path dependence*) não é explicitamente considerada nos Planos como obstáculo à implementação de uma agenda de sustentabilidade, mas tal fato fica claro a partir de um exame da natureza dos investimentos realizados no âmbito de muitos PPA. Mesmo quando há intenção declarada de se orientar os investimentos produtivos para áreas novas ou mais em consonância com princípios de sustentabilidade, como inversões em energia solar ou em hidrovias, a simples necessidade de manutenção ou preservação de equipamentos existentes impõe investimentos e gastos em estruturas ambientalmente inadequadas ou sub-ótimas. Porém, do ponto de vista puramente econômico, tais inversões se justificam, e a falta de manutenção seria um contrassenso²⁴³.

Outro entrave percebido é a gestão de projetos e programas. Nas entrevistas realizadas, problemas na gestão das políticas públicas foram diversas vezes apontadas como o principal obstáculo na implementação de uma agenda de sustentabilidade. Essa dificuldade refere-se, entre outros aspectos, à falta de eficácia ou de efetividade das políticas públicas. Assim, não haveria uma intenção deliberada de não implementar uma

²⁴² Esta ênfase em crescimento econômico constituiu historicamente uma das maiores, senão a maior, preocupação do planejamento, tradição iniciada já nas primeiras tentativas de planejamento no país. Tal característica não foi mudada na sua essência com a passagem para o planejamento nos tempos dos PPA.

²⁴³ Investimentos na manutenção de termelétricas a carvão, por exemplo, são um bom exemplo. Gastos com manutenção rodoviária em vez de novos investimentos em ferrovias também corroboram esse raciocínio. Devido à incontornável restrição de recursos – característica básica dos orçamentos – o que é usado nessa manutenção significa falta de investimento em sustentabilidade.

agenda pró-sustentabilidade, mas a ação governamental não consegue atingir objetivos e metas, mesmo quando inequivocamente se propõe a fazê-lo²⁴⁴.

Avaliar a importância relativa ou o peso de cada um desses fatores não nos parece factível, já que haveria evidente sobreposição entre eles, impossibilitando uma mensuração isolada de cada um. Ademais, esses pesos são dinâmicos, influenciados tanto pela situação interna do país como pela conjuntura internacional.

Tendo passado por circunstâncias bem distintas ao longo dos seus trinta anos, os PPA foram, nesse sentido, bastante sensíveis às múltiplas influências desses fatores. Refletindo o contexto do começo dos anos 90, os dois primeiros PPA expressaram preocupação com a construção de um ambiente de maior segurança econômica que, na leitura do *policy-makers* daquele tempo, somente seria possível com a consolidação da estabilidade da moeda e com o controle da inflação, isto é, com uma previsibilidade mínima do comportamento das principais variáveis macroeconômicas do país²⁴⁵. Naquele cenário, a agenda de sustentabilidade ocupou um espaço mínimo enquanto ambição de política pública.

Tal preocupação com a estabilidade e com a preservação das *conquistas do Plano Real* perdurou toda a década de 90, e somente arrefeceu a partir do PPA 2000-2003, quando a possibilidade de descontrole inflacionário já estava reduzida. A partir do PPA 2004-2007, à medida que os indicadores econômicos davam uma trégua, a questão da desigualdade social assumiu maior espaço na agenda governamental. Sem esquecer a onipresente preocupação com aspectos econômicos e com crescimento do PIB, os PPA posteriores (2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019) também preservam esse enfoque no social. Contudo, a edição atual do PPA (2020-2023), no governo Bolsonaro, não apenas abandonou a priorização de políticas sociais, mas também diminuiu o escopo do planejamento no nível federal brasileiro.

Esse enfoque no social, valorizado pelos PPA a partir de 2004, foi inegavelmente proveitoso para turbinar objetivos e metas da componente social do desenvolvimento sustentável. Programas e ações relacionados ao tema tiveram aumentos consistentes de

²⁴⁴ Essa situação pode ser exemplificada, no caso brasileiro, pelos investimentos realizados para se dispor de uma educação de qualidade. Embora os investimentos venham aumentando significativamente ao longo dos anos, esses gastos maiores não têm sido acompanhados por melhorias expressivas nos índices de desempenho dos alunos brasileiros em avaliações internacionais.

²⁴⁵ Esses dois aspectos, como já observamos, começaram a ser administrados com o sucesso do Plano Real, em 1993.

recursos durante esse período, com resultados positivos em diversos indicadores sociais do país.

Vê-se, assim, que, ainda que de forma difusa e desordenada, princípios de sustentabilidade e objetivos e metas, estabelecidos em foros internacionais e adotados internamente, foram, ao longo desse período de instituição e de implementação dos PPA, gradativamente ganhando espaço na agenda governamental. Essa incorporação de princípios, contudo, não ocorre de forma linear. Ao contrário, tal processo foi antes marcado por um caráter errático e dialético.

Não havia nos PPA qualquer menção ao arquétipo de desenvolvimento sustentável com o qual cada plano se identificaria (quando esse era o caso), se a uma versão mais *weak* ou mais *strong* de sustentabilidade²⁴⁶. Pode-se afirmar, todavia, que, ao longo do período examinado, a “simpatia” dos planos com os paradigmas nunca chegou a sua versão *strong*, oscilando entre uma visão menos ecológica, em que meio ambiente era basicamente uma fonte de recursos, e uma abordagem *weak*, na qual se percebia um relativo apreço por valores ambientais²⁴⁷, capaz de calar um pouco as críticas, mas sem satisfazer ambientalistas “radicais”.

Entretanto, esse espaço conquistado ao longo de anos, ainda que significativo, tem se mostrado incapaz de uma transformação ampla de estruturas sociais e econômicas, de mudanças profundas de paradigmas de produção e consumo e de uma efetiva transição para padrões inquestionáveis de sustentabilidade. Padrões e paradigmas estabelecidos em décadas evidenciam uma inércia dificilmente vencida. A via *light* da sustentabilidade, de qualquer forma, tem sido aquela que o contexto socioeconômico-político possibilita

²⁴⁶ Essas diferentes abordagens de sustentabilidade refletem a discussão teórica acerca do papel e da importância atribuída ao meio ambiente em relação às demais esferas da sustentabilidade, ou seja, à econômica e à social. Resumidamente, a versão *weak* entende que i) essas três componentes possuem a mesma importância relativa e que o nível de sustentabilidade depende da interação entre as três; ii) a natureza possui um valor instrumental (de meio para um fim); e iii) o homem é superior à natureza. É uma visão compatível com um mercado livre e com o sistema capitalista. A versão *strong*, por seu turno, considera o meio ambiente como o alicerce da sociedade e da economia, e que a natureza possui um valor intrínseco. Questiona os valores da sociedade capitalista e foca em desenvolvimento, e não em crescimento econômico

²⁴⁷ Vale lembrar que esses arquétipos não são estanques, e que a realidade se impõe sobre possíveis tipologias. Assim, elementos de cada versão poderiam estar presentes nas várias edições do PPA. Além disso, apesar de características do paradigma social dominante (PSD) terem predominado, a questão da equidade social nunca foi seriamente considerada como um aspecto em que a atuação do mercado seria relevante ou desejável. Em outras palavras, reconhecia-se que a contribuição do mercado nessa questão era nula.

alcançar. Esta opção, se, de um lado, permite progressos em alguns aspectos, de outro, como apontam Schmidt & Guerra (2018), dificulta avanços mais significativos.

Outro aspecto facilmente constatado em relação aos PPA refere-se à *submissão* dos paradigmas e das premissas de sustentabilidade a imperativos mais imediatos de política econômica, ou seja, ainda que inequívoca a preocupação com a sustentabilidade, sua importância e seu espaço na agenda nunca prevalecem diante de restrições e imposições mais prementes da agenda econômica. Nesse contexto, torna-se irrealista e improvável uma irrestrita, mas necessária, transversalização dos paradigmas de sustentabilidade. Não causa surpresa, portanto, que essa transversalização não tenha, até o presente, se inserido completamente no processo de elaboração de planejamento, e que esses paradigmas não desempenhem o papel de norteadores de toda a ação do governo.

Assim, o corolário dessa percepção de (inevitável) segundo plano para paradigmas de sustentabilidade é que o avanço concreto dessa agenda esteve/está condicionado, pelo menos minimamente, a contextos econômicos favoráveis, os quais têm constituído mais exceção do que regra na história econômica (recente) do país. Imaginar cenários de transição para a sustentabilidade sem claros avanços na agenda econômica mostra-se nesse quadro pouco realista, para não dizer incogitável.

CAPÍTULO VI

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Uma visão integrada das dimensões econômica, social e ambiental ou, como mais recentemente se refere, uma abordagem sistêmica dos dezessete ODS e dos cinco Ps (Planeta, Pessoas, Prosperidade, Paz e Parcerias) é vista como indispensável para o alcance de paradigmas de sustentabilidade. Essa integração pressupõe a implementação simultânea de metas nas várias dimensões, sem que o avanço de uma comprometa os objetivos das demais. Além disso, caso se utilize uma estratégia pré-estabelecida de ação – um plano – um padrão de desenvolvimento sustentável requer uma abordagem integrada dessas esferas em todas as fases do ciclo de planejamento (PAGE, 2016).

Importa, por isso, garantir não apenas a compatibilização das três dimensões tradicionais (Ambiente, Sociedade e Economia), mas também as dimensões instrumentais que, de acordo com os preceitos normativos sugeridos pela Agenda 2030, a viabilizam com meios e condições de prossecução: ODS 16 – ‘Paz, justiça e instituições eficazes’ e ODS 17 – ‘Reforço de meios e da parceria global para os ODS’ (Guerra e Lourenço, 2018). Com as condições de governança mais interativa e inclusiva que daqui decorrem, capazes de promover uma coerência de ação de *stakeholders*, grupos de interesse e instituições públicas, se procura assegurar o equilíbrio (sempre periclitante) entre crescimento econômico, promoção do bem-estar social e proteção do meio-ambiente, num caminho de transição para a sustentabilidade.

Em países onde a tradição governativa é relativamente fechada, como é o caso do Brasil, a incorporação dos princípios de sustentabilidade na elaboração e implementação de políticas públicas tem se revelado um desafio capital, dadas as complexas inter-relações, nem sempre equitativas, entre as várias esferas do desenvolvimento. Ainda assim, o impulso internacional ter-se-á feito sentir, pelo menos, desde a ampla aceitação pela comunidade internacional do conceito de Desenvolvimento Sustentável e seus preceitos normativos, nomeadamente nas conferências internacionais promovidas no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA/UNEP – dedicadas ao tema (e.g., Estocolmo, 1972; Rio de Janeiro, 1992; Johanesburgo, 2002; Rio de Janeiro, 2012, Nova Iorque, 2015).

Claramente, essa mudança para um paradigma de sustentabilidade não tem constituído algo trivial, já que envolve novas perspectivas sobre governança, instituições, legislação, o papel dos diversos atores e a própria configuração do Estado. Não é exagero afirmar que nenhum país estava plenamente capacitado a operar uma mudança singela para padrões de sustentabilidade, quando o conceito ganhou inegável notoriedade, no começo dos anos 90. Daí falar-se não em *mudança*, mas em *transição*, pela sistematicidade e tempos de resposta requeridos (Voss et al., 2009). Não se pode, tampouco, esperar que as trajetórias para essa transição sejam semelhantes para o conjunto de membros da comunidade internacional, dadas as enormes diferenças entre e dentro dos países.

A complexidade da transição revalorizou o planejamento como ferramenta de gestão a ser utilizada nesse desafio, e o crescimento exponencial de planos estratégicos para a sustentabilidade comprova este novo quadro (Meadowcroft, 2014; PAGE, 2016). Contudo, as abordagens de planejamento são heterogêneas, refletindo condições históricas e sociais de cada país. Ao lado dessa diversidade de trajetórias e contextos nacionais singulares, a literatura sobre planejamento e sobre políticas públicas para a sustentabilidade aponta diversos obstáculos para a sua eficácia (AfDB et al. 2013; Le Blanc, 2015).

O **primeiro** refere-se à inadequação de instituições e sistemas de governança atuais para uma reorientação aos padrões do chamado “desenvolvimento sustentável”. Embora cruciais para a integração, as instituições existentes se mostrariam ainda pouco preparadas para desempenhar um papel determinante no desenvolvimento de políticas de sustentabilidade²⁴⁸(UNDESA, 2012; Mueller& Mueller, 2009). Prevalece a lógica de processos e de planejamento setoriais, inexistindo em regra uma agência com mandato e recursos para impor efetivamente organicidade e coerência ao planejamento (PAGE, 2016). Mesmo quando se verifica a existência de um documento de abrangência multissetorial ou de um órgão que coordene ou lidere o processo de planejamento, percebe-se a pouca coesão das propostas, isto é, de objetivos e metas que se reforçam, e não se oponham.

²⁴⁸ As limitações das instituições econômicas e financeiras de cada país tornam-se mais facilmente compreensíveis se pensarmos que a maioria delas foi desenhada para atuar em um ambiente de crescimento econômico sem maiores preocupações com as consequências sociais e ambientais de sua atuação. Incorporar essas variáveis ao seu cotidiano não é uma tarefa trivial.

Transversalizar a premissa de sustentabilidade para o conjunto das políticas públicas permanece, portanto, um enorme desafio. Leblanc (2015) assinala que as áreas temáticas cobertas pelos ODS são globalmente bem conectadas umas às outras, mas que, nalguns casos, permanecem dificuldades de integração cuja origem está na própria gênese dos ODS e no desequilíbrio de forças que tende a permanecer. A eliminação desse gargalo requer o fortalecimento de instituições e de processos de governança, uma legislação capaz de amparar a proposta de integração de políticas, a formação de parcerias entre agências governamentais e entre governo e sociedade civil e o engajamento de lideranças políticas de alto nível nessa causa.

O **segundo ponto** nevrálgico tem sido a estrutura de orçamento e de financiamento, indispensável à implementação da mudança de paradigma. Ainda que variem as necessidades de recursos entre os países, pode-se afirmar que todos apresentam deficiências nesse aspecto (EC, 2021). Assim, uma transição para a sustentabilidade depende em boa medida da capacidade de governos estabelecerem uma nova arquitetura orçamentária e financeira. Isso pode requerer medidas governamentais duras como o aumento de impostos e a extinção de subsídios. Uma estratégia mais promissora, contudo, demanda ainda um alinhamento adequado entre planejamento e orçamento, criação de mecanismos inovadores de financiamento que incorporem a ótica ambiental (*green financing*; pagamentos por serviços ambientais etc.) e políticas públicas capazes de corrigir falhas de mercado.

Um **terceiro grupo** de obstáculos inclui limitações de natureza diversa, e que podem ser associadas às capacidades estatais de cada país. Essas dificuldades podem se referir à maior ou menor habilidade dos governos de prover serviços típicos do setor público, como dados estatísticos, ou uma burocracia devidamente preparada para elaborar, executar e avaliar planos. Podem também refletir limitações na capacidade de organizações públicas dominarem técnicas e metodologias de planejamento.

Um **quarto** obstáculo à implementação de um planejamento para a sustentabilidade refere-se à dificuldade de transformar esse conceito em políticas, ou seja, “operacionalizar” a ideia. Este é mais um problema que afeta tanto países desenvolvidos como emergentes.

Por fim, a literatura sobre planejamento para a sustentabilidade (Shove & Walker, 2007; Scoones, 2016) assinala que questões referentes a uma economia política da transição,

como a (re)distribuição de riqueza e poder, são inerentes a qualquer processo de mudança paradigmática, e precisam ser equacionados para uma maior eficácia de planos e estratégias de sustentabilidade.

Assim, o planejamento para a sustentabilidade precisa ter em mente que não se trata “apenas” de crescimento econômico aliado à preservação ambiental ou de inovação tecnológica, e que a componente humana é crucial. Nesse sentido, considerar a multiplicidade de fatores presentes na proposta da Agenda 2030 e, nomeadamente, explicitar questões de conflito, interesses velados e governança – como, aliás, o ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes - deixa claro – é absolutamente essencial.

Ao se confrontar os condicionantes do êxito do planejamento para a sustentabilidade apontados em textos teóricos (Meadowcroft, 2014; PAGE, 2016; AfDB et al., 2013; Le Blanc, 2015), com o que foi revelado da realidade brasileira, seja na pesquisa documental, seja na revisão da literatura, ou, ainda, nas entrevistas, percebe-se ampla semelhança entre as dificuldades de se levar essa agenda para o *mainstream* das políticas públicas no país com o registrado em outras regiões.

Mas é igualmente verdade que a trajetória brasileira aponta especificidades não identificadas ou analisadas em trabalhos anteriores. Por uma perspectiva qualitativa, isso pôde ser percebido durante a pesquisa nas entrevistas com os agentes públicos; cabe notar, porém, que uma abordagem quantitativa desses condicionantes, ou seja, o impacto isolado das diversas variáveis, não se mostrou factível.

Em termos das **instituições** – a primeira condicionante apontada como crucial para uma transição para a sustentabilidade – tanto a pesquisa documental como as entrevistas indicam que estas não constituiriam um obstáculo mais relevante na incorporação de princípios de sustentabilidade. Cabe lembrar que, desde o começo dos anos 90, o país vem passando por uma enorme evolução institucional, e o que se tem hoje foi em parte (re)construído após o retrocesso do ciclo militar (1964-1985). Nesse sentido, mesmo instituições jurídicas com pouco conhecimento do tema, como os Ministérios Público Federal e os Estaduais, foram incorporados ao esforço de fazer avançar uma agenda de desenvolvimento econômico devidamente lastreado em princípios de sustentabilidade (Lima, 2009).

Esse quadro institucional favorável foi alcançado somente nos anos 90, com a gradativa consolidação da democracia no país. A nova Constituição Federal (1988) estabelece um

reequilíbrio do poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário, com os dois últimos retomando seus devidos espaços e atribuições. Nesse contexto, a incorporação de uma agenda pró-sustentabilidade seria facilitada, já que instituições sólidas se prestam à resolução de conflitos de interesse e obtenção de consenso.

Assim, as instituições públicas brasileiras, de forma geral, têm desempenhado um papel que varia entre o neutro e o favorável na promoção dessa agenda, não constituindo, portanto, um empecilho maior à incorporação de princípios de sustentabilidade ao planejamento. Esse entendimento do papel das instituições na viabilização de uma agenda de sustentabilidade foi praticamente consensual entre os entrevistados, embora se ressalve que nem todos possuem/possuíam conhecimento profundo de “todas” as instituições governamentais. Entretanto, isso não significa que as instituições existentes estejam plenamente moldadas para o desafio da sustentabilidade. Se isso fosse o caso, qualquer transição para um padrão de sustentabilidade seria obviamente mais célere. Permanece, em algumas, uma inércia, ou seja, uma resistência “natural” à mudança de padrões de atuação^{249 250}. Logo, pode-se argumentar que uma participação mais efetiva no processo de elaboração de um planejamento integrado (econômico, social e ambiental) irá requerer aperfeiçoamentos em diversas instituições, ou mesmo criação de algumas voltadas a esse propósito²⁵¹ (Figueiredo Filho, 2012). Há, ademais, uma clara diferença entre instituições cujo funcionamento envolve uma agenda de sustentabilidade, e instituições **para** o desenvolvimento sustentável (UNDESA, 2012).

Alguns entrevistados também salientaram a pouca coordenação entre as políticas públicas brasileiras e, não raramente, os resultados questionáveis que produzem. Muitos salientaram a inexistência de instituições empenhadas em – e capazes de coordenar – uma *visão de sustentabilidade*. Alguns entrevistados também destacaram que, no nível institucional, um entendimento genuíno, comum e coerente das ações e políticas necessárias para essa agenda precisava ser amadurecido. Os entrevistados deixavam

²⁴⁹ Mudança institucional não ocorre, em regra, com rapidez, sobretudo quando não se dispõe de recursos materiais e humanos para realizar as mudanças desejadas.

²⁵⁰ Cumpre lembrar que as instituições não podem ser tratadas como blocos monolíticos, existindo no interior de qualquer delas grupos com diferentes visões políticas ou ideológicas.

²⁵¹ A criação da Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, pelo Decreto Presidencial n. 8.892, em 2016, ilustra bem um avanço institucional nesse sentido. A CNODS tem como atribuição internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Opera como instância colegiada paritária (governo e sociedade) de natureza consultiva, para articulação, mobilização e diálogo entre os entes federativos e a sociedade civil. Contudo, a partir do início da gestão Bolsonaro (2019-2022), a CNODS perdeu importância.

transparecer que, no âmbito dos ministérios, ainda predomina uma atuação setorial, que somente incorpora uma perspectiva mais ampla e global, ou seja, que abrange não apenas os interesses de determinado órgão, quando os custos dessa “flexibilidade e boa vontade” são aceitáveis²⁵², embora não haja, em regra, conflitos abertos ou posicionamentos inegociáveis. Mas, na falta de uma instituição que paire acima de interesses isolados e trabalhe pelo conjunto, o denominador comum é “imposto” pelos ministérios fortes da área econômica, em geral mais engajados em uma perspectiva *tradicional* de planejamento (orçamentário e econômico) e menos sensíveis a questões de desenvolvimento sustentável.

Governança, por seu turno, sempre constituiu no Brasil um gargalo para o desenvolvimento (Nardes, Altounian, Vieira, 2018), e uma tal deficiência impacta de forma muito negativa a capacidade de o país incorporar devidamente premissas de sustentabilidade, ou mesmo de implementar qualquer política pública. Esse problema ganha ainda maior importância diante da constatação de que o grande desafio político dessa transição é a reforma das instituições sociais para permitir maximizar as oportunidades de avanço (Meadowcroft, Farrel, Spangenberg, 2005).

A baixa qualidade da governança no país que, de acordo com Guerra et al. (2019), decorre de uma tradição autocrática e de desconfiança institucional instalada, se reflete na elaboração, execução e avaliação do planejamento estratégico. A questão da transversalização²⁵³ das premissas tem constituído um ponto nevrálgico na transição para a sustentabilidade em toda parte, e o Brasil não foge à regra. Com efeito, a análise documental das diversas edições do PPA revelou a dificuldade de políticas e programas de diversos setores caminharem na mesma direção, de forma coerente e livres de contradições.

A dificuldade de transversalização se manifesta na própria fase de elaboração do plano. Nesse momento, de discussão e de escolhas de objetivos e metas, a dinâmica das oficinas de planejamento revela que não há um acordo amplo em relação à priorização de uma agenda global para a sustentabilidade, apesar da aceitação geral de sua importância. Nas

²⁵² Um entrevistado chegou mesmo a argumentar que, nas discussões para elaboração do PPA, cada participante “puxa a brasa para debaixo da sua sardinha”, para usar a expressão corrente no Brasil de que as pessoas procuram ver o seu próprio interesse. Contudo, a visão mais expressa pelos depoentes foi antes a de um espírito de colaboração e de busca de consenso.

²⁵³ O termo transversalização (de princípios de sustentabilidade) é usado no português brasileiro com o significado de integração (dessas premissas ao conjunto das políticas públicas), tradução mais direta do termo *integration*, utilizado na literatura inglesa sobre o tema.

argumentações dos responsáveis pela elaboração das propostas, visões mais ecológicas e holísticas se defrontam com outras mais economicistas e/ou setoriais. Entretanto, durante os trabalhos de elaboração dos planos, os entrevistados não mencionaram nenhum “clima de guerra”, e, dentre eles, muitos que já haviam participado de reuniões preparatórias de mais de uma edição de PPA afirmaram que predomina sobretudo a *busca de consenso*, ainda quando existem interesses divergentes, ou mesmo conflitantes.

Uma busca de consenso, contudo, não se traduz necessariamente em alcançá-lo. Assim, o que acaba por prevalecer, no final, pela análise dos PPA, é uma preocupação acentuada com aspectos econômicos, ou seja, geração de renda, de emprego e de impostos. Ainda que declarações de simpatia com a causa do crescimento com respeito pelo ambiente e pelo desenvolvimento inclusivo sejam abundantes, sobretudo do PPA 2000-2003 em diante, no limite, quando não se vislumbra uma composição, predomina o foco em aspectos econômicos.

A própria alocação de recursos entre ministérios atesta essa prioridade nas ações de crescimento econômico. Embora concentre em geral um número enorme de programas, ações e políticas, as agências governamentais que respondem diretamente pela agenda de sustentabilidade, sobretudo pelo prisma da sustentabilidade ambiental e social, sempre detiveram, no histórico dos PPA, uma participação orçamentária incompatível com as reais necessidades financeiras para a obtenção de resultados satisfatórios.

Questões de **financiamento e orçamento** também foram frequentemente citadas nas entrevistas como problema central entre as dificuldades de um planejamento para a sustentabilidade mais efetivo no caso brasileiro²⁵⁴. Em razão de nossa condição de país de renda média, permanecem inúmeras áreas em que a demanda por uma atuação do poder público, capaz de acelerar os avanços, é intensa, com uma correspondente necessidade de recursos. Além disso, a política fiscal tem imposto crescente pressão nos orçamentos, com pouquíssima tolerância a gastos acima do teto estabelecido (FES, 2016). O resultado desse quadro é previsível: os recursos destinados a uma transição mais célere para um padrão de sustentabilidade mostram-se muito aquém do necessário.

²⁵⁴ Um coordenador geral de planejamento estratégico do Ministério do Meio Ambiente salientou, quando indagado sobre a questão de disponibilidades orçamentárias para as ações da pasta, que esse problema era “óbvio” e que não se deteria em abordar a questão, preferindo tratar de aspectos mais relevantes para a minha pesquisa.

Essa diferença entre os recursos necessários e os disponíveis sugere que o financiamento privado é essencial. A participação do setor privado, contudo, tem se verificado, no Brasil, sobretudo nos setores com boas perspectivas de lucro, como energia renovável²⁵⁵. Em outras áreas, com retorno financeiro menos atraente, o financiamento representa um sério obstáculo para essa transição. A implementação de mecanismos inovadores de “impostos verdes”, uma possível solução, em geral enfrenta a resistência usual da sociedade a novos impostos²⁵⁶, e mesmo o velado desinteresse do poder executivo em qualquer mudança, preocupado com a possibilidade de o rearranjo de tributos custar, ao final, decréscimo na arrecadação total (Junqueira, 2015). Assim, não se mostra uma alternativa muito viável.

Um aspecto favorável do financiamento das ações de sustentabilidade no setor público federal refere-se à clara associação entre o planejamento e o orçamento, advinda somente com os PPA. Com efeito, todas as ações previstas no planejamento passaram a ter dotação específica, apenas modificável em condições legalmente determinadas. Assim, embora em geral abaixo das necessidades, há ao menos relativa previsibilidade dos recursos. Essa associação direta entre planejamento e orçamento é considerado um fator crítico no processo de transição para paradigmas de sustentabilidade (PAGE, 2016; United Nations, 2021).

Em relação ao **terceiro grupo** de empecilhos ao planejamento para a sustentabilidade – as capacidades estatais –, o país exibe um quadro em geral favorável, ainda que claramente passível de avanços em diversos aspectos (Fonseca, 2016). O Estado brasileiro, no nível federal, apresenta um nível razoável de sofisticação²⁵⁷. A burocracia possui quadros capacitados, e o nível de qualificação dos servidores é elevado, superior em média ao empregado no setor privado (Tenoury & Menezes Filho, 2017). O acesso a carreiras técnicas e gerenciais baseia-se em concursos muito competitivos. Diversos entrevistados destacaram a importância da boa formação dos colegas para a implementação das políticas públicas. Contudo, a qualificação das pessoas representa

²⁵⁵ Vale destacar que nos últimos anos houve um notável crescimento do interesse corporativo pela agenda ESG, mas esta ainda se mostra incapaz de fazer diferença em termos de impacto na economia como um todo. Ademais, a agenda de sustentabilidade corporativa não supre eventuais deficiências das agendas de sustentabilidade cumpridas pelos governos, já que não há perfeita correspondência entre metas e objetivos de cada uma. (World Economic Forum, 2020).

²⁵⁶ Algo compreensível quando se considera que o país já possui uma das mais elevadas cargas tributárias do planeta.

²⁵⁷ Obviamente, no nível subnacional, o quadro é muito diferente, e alguns entrevistados destacaram que isso representa um imenso obstáculo à transversalização de políticas de sustentabilidade na medida em que a cooperação/participação de estados e municípios às vezes se mostra crucial.

apenas um dos componentes das organizações. Frequentemente, a capacitação do quadro de pessoal não basta para sanar deficiências organizacionais, independentemente do nível de motivação dos servidores. Além disso, restrições orçamentárias e estruturais podem comprometer a qualidade do trabalho.

Na esfera administrativa, técnicos e gestores envolvidos diretamente na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos PPA constituem um grupo heterogêneo em termos de expertise e *background* no serviço público. Mas constatou-se que a maioria possui boa formação acadêmica. Uma parte expressiva possui cursos de pós-graduação, mestrado ou doutorado. Em geral, os servidores que participam das oficinas de planejamento são provenientes das carreiras mais bem remuneradas e disputadas do serviço público federal brasileiro.

As entrevistas evidenciaram que o domínio dos temas *desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, economia verde, transição para a sustentabilidade* e congêneres varia em função da proximidade dos técnicos e de suas atribuições com essa agenda. Em ministérios como o de Meio Ambiente e Agricultura, há uma elevada percepção das implicações das políticas. Naqueles em que a sustentabilidade não é o *core business*, como Fazenda e Planejamento, esse domínio se mostra naturalmente menor²⁵⁸. Contudo, mesmo esses ministérios podem contar com bom conhecimento da agenda ao incorporar técnicos egressos daquelas pastas²⁵⁹. Não houve, portanto, menção dos entrevistados a uma eventual dificuldade de diálogo interministerial no nível técnico.

As entrevistas também deixaram claro que a intimidade dos gestores e técnicos dos diversos ministérios com técnicas de planejamento é notoriamente menor, à exceção dos servidores do ministério que coordena os trabalhos (Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia). A expertise em elaborar políticas públicas, inclusive as voltadas à sustentabilidade, também se mostrou menos evidente. As metodologias utilizadas nas oficinas constituem um produto talvez hermético para um público de não-iniciados. Há um *gap* entre o conhecimento dos princípios de sustentabilidade e a capacidade demonstrada de criar políticas públicas capazes de sanar os problemas e as deficiências percebidas. Essa percepção é respaldada por Garcia (2000), que salienta a flagrante

²⁵⁸ Consoante essa percepção, nas entrevistas realizadas, a quase totalidade dos respondentes avaliou seu conhecimento dessas temáticas entre “bom” e “ótimo”.

²⁵⁹ A cessão de servidores de um ministério para atuar em outra pasta é prevista, e ocorre com frequência.

dificuldade – sentida nas oficinas de que ele mesmo participou – de uma adequada associação entre os problemas e suas causas²⁶⁰.

A pouca expertise da alta burocracia e dos técnicos de fora do Ministério da Economia para o planejamento de uma transição se soma ao problema de sua *margem de manobra*, ou seja, do seu grau de autonomia para (tentar) integrar preceitos de desenvolvimento sustentável ao planejamento estratégico. Com efeito, alguns entrevistados com amplo histórico de participação nas oficinas do PPA mencionaram a pouca liberdade para a tomada de decisões mais estratégicas ou de impacto, apesar de nem sempre haver um direcionamento claro por parte dos detentores dos cargos políticos sobre qual posição assumir.

Esse problema, contudo, pode ter implicações mais sérias. Na verdade, a questão remete ao grau de envolvimento e de apoio dos *decision-makers* às ações de sustentabilidade. O suporte de altas lideranças políticas é visto como fator crucial no processo de transição (Meadowcroft et al., 2005). Uma entrevistada com longa experiência na agenda ambiental do Poder Executivo, e com longa atuação no Congresso, destacou que as prioridades do Ministério do Meio Ambiente somente conseguem evoluir quando o titular da pasta é um nome forte no círculo do poder, ou quando goza de reconhecimento na comunidade científica ou no movimento ambientalista.

Assim, pouco apoio de dirigentes à agenda de sustentabilidade a torna inviável. Mas, no caso brasileiro, tal postura de pouco envolvimento no processo de planejamento com esse propósito pode denotar também descaso ou incompreensão de alguns temas pelos ocupantes de cargos políticos, e o poder de decisão é “delegado”. Pode, ainda, indicar pouca preocupação ou interesse com o que acontece na instituição, já que cargos políticos são de alta rotatividade, problema sempre mencionado nas entrevistas como um dos obstáculos à boa governança.

O **quarto conjunto** de obstáculos – a dificuldade de se operacionalizar o conceito de desenvolvimento sustentável – é o que mais lança dúvida sobre a possibilidade de o planejamento contribuir para uma possível transição à sustentabilidade. A imprecisão do conceito de Desenvolvimento Sustentável (Daly, 1990; Toman, 1992; Lafferty, 1999;

²⁶⁰ O próprio autor dessa pesquisa, na condição de servidor de carreira do Ministério da Economia, também teve a oportunidade de participar, em mais de uma oportunidade, de oficinas de elaboração do PPA. A constatação óbvia que emergia nestas ocasiões era a de que um conhecimento conceitual de sustentabilidade não se reverte “automaticamente” em políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Lafferty & Meadowcroft, 2000; Harris, 2000) aporta insegurança acerca do que efetivamente se pode esperar de quem tem a cargo a “tradução” da ideia em políticas públicas e em ações concretas e eficazes.

De fato, muitos técnicos e gestores entrevistados não veem nos princípios de sustentabilidade algo tão novo ou diferente de programas tradicionalmente implementados nas políticas públicas, mas sobretudo um novo rótulo para ações usuais. Houve, porém, por outro lado, entrevistados que indicaram a dificuldade de se traduzir o conceito de sustentabilidade em algo tangível ou concreto como o principal problema.

Além disso, mesmo quando uma política pública com forte viés de sustentabilidade é elaborada e implementada, o resultado não necessariamente corresponde ao esperado. Um exemplo típico, no caso brasileiro, tem sido o de investimentos em educação. Sobretudo a partir de 2004, o país aumentou fortemente o gasto per capita no ensino fundamental e médio; todavia, em avaliações internacionais de desempenho, registraram-se acréscimos marginais na performance dos nossos alunos, de forma desproporcional ao aumento das inversões na área.

Independentemente dessas questões, a principal dificuldade constatada na análise documental da série histórica dos PPA – a elaboração de uma proposta coerente e coesa –, capaz de constituir um plano que ultrapasse as fronteiras setoriais, não foi apontada, com a frequência ou intensidade esperada, como uma questão complexa no caminho da sustentabilidade. E, na medida em que não é percebida como *um grande problema* ou como *o problema*, diminuem as possibilidades de ser superada. A falta de coordenação das políticas, amiúde descrita pelos entrevistados, indica a percepção do problema por alguns técnicos e gestores, mas o impacto dessa deficiência não tem sido integralmente apreendido, tampouco se constatou uma evolução inequívoca para se sanar essa deficiência.

Em relação ao **último ponto, aspectos políticos e de economia política** são considerados como mais problemáticos do que dificuldades técnicas e financeiras, e seu impacto é percebido em todos os desafios ligados ao planejamento integrado para o desenvolvimento sustentável (PAGE, 2016).

A questão da *vontade política* de se implementar esta agenda foi citada nas entrevistas realizadas como um dos empecilhos ao processo de transversalização da sustentabilidade. Mas houve discordância em relação à dimensão do problema. Alguns entrevistados de

fato apontaram a falta de vontade política de se integrar os princípios ao planejamento. Outros, contudo, viam essa incorporação como um *aprendizado* que naturalmente demanda tempo para acontecer, não se configurando, nesse sentido, uma oposição ou um boicote.

Pode-se argumentar que a integração da sustentabilidade ao planejamento nos moldes do PPA apresenta muitas sutilezas, e, apesar de subjacentes ao processo como um todo, questões de poder e de interesses setoriais têm sido pouco aparentes e pouco óbvias no processo de sua elaboração. O fato de não haver uma ampla representação da sociedade civil nas oficinas de elaboração dos planos permite que a discussão sobre o que convém ou não incluir como proposta se restrinja à ótica do setor público/governamental, o qual, em tese, deve olhar para o país como um todo; mas isso é algo que não necessariamente se verifica. As discussões *políticas*, portanto, acabam por focar a divisão e redistribuição de poder (que o planejamento permite) mais entre agências governamentais do que no seio da sociedade em geral. Nesse quadro, a questão dos impactos e dos custos associados a essa transição/reconfiguração não são colocados de forma mais transparente e, talvez, objetiva. Assim, a dinâmica das oficinas, relatada por alguns entrevistados e constatada pelo próprio autor da pesquisa nas oficinas preparatórias do PPA 2020-2023, revelou mais disputas em relação à influência e à importância de cada agência ou ministério na “hierarquia” de poder do que eventuais perdas ou ganhos de grupos sociais e econômicos específicos.

Ainda em relação a aspectos políticos, a literatura acerca das condições indispensáveis para o planejamento eficaz da sustentabilidade em geral aponta a necessidade de envolvimento social no processo de elaboração dos planos (Davies, 2001; Conroy & Berke, 2004). No caso brasileiro, os PPA do período 2004 em diante, sobretudo o de 2012-2015, primaram por esse enfoque mais participativo, ou ao menos caminharam nesse sentido (Pires & Santos, 2006). Constatou-se que, embora mais democrática, essa abordagem impunha vários desafios, e que trazer para as oficinas de planejamento representantes de múltiplos interesses e as diversas perspectivas constituía uma tarefa muito mais complexa do que previamente imaginado. Além da dificuldade de se conduzir as discussões e de chegar a um acordo sobre os conteúdos, a tarefa de elaboração dos planos requer um conhecimento técnico não facilmente dominado por leigos. Nessas circunstâncias, o resultado dificilmente conseguia ser positivo. Garcia, que como técnico do IPEA participou da elaboração de vários PPA e foi testemunha viva daquele processo,

assinala, em relação aos PPA mais participativos, que os “que se dedicaram à elaboração dos programas tiveram enormes dificuldades. Pensar o problema era *um tormento*; identificar suas causas, *um parto à fórceps*; construir indicadores, *uma tortura*. O resultado final deixou a desejar” (Itálicos no original) (Garcia, 2000, p. 37).

Uma abertura à participação de setores sociais e econômicos na elaboração do PPA comporta, nesse sentido, oportunidades e riscos. Se, de um lado, abre-se a possibilidade de um debate mais rico e plural acerca do que se deve e pode fazer em termos de políticas públicas e de incorporação de princípios de sustentabilidade ao planejamento; de outro, torna o planejamento mais vulnerável a uma apropriação por interesses específicos de grupos mais poderosos; e, nesse caso, os planos deixam de expressar as necessidades coletivas. Ademais, como salientado, não são desprezíveis as questões práticas envolvidas na concretização de uma abordagem mais participativa.

À guisa de arremate, podemos sintetizar nossa pesquisa, em resposta à pergunta colocada no início do trabalho - ***Em que medida o planejamento indicativo-estratégico praticado no Brasil é capaz de incorporar premissas de sustentabilidade essenciais para uma transição a uma economia sustentável, algo consensual na academia, na administração pública e na sociedade em geral?*** –, nas seguintes conclusões principais:

- O planejamento estratégico-indicativo realizado nos moldes do PPA inequivocamente contribui para uma incorporação de premissas de sustentabilidade às políticas públicas brasileiras e, portanto, atua positivamente para uma mudança de paradigma econômico. Entretanto, o crescimento econômico permanece como um foco inalienável do planejamento;
- A trajetória de incorporação dessas premissas de sustentabilidade ao planejamento plurianual no Brasil possui algumas particularidades, registra avanços e retrocessos. Consequentemente não é linear, apresentando pontos em comum com o planejamento para esse fim em outros países, mas igualmente se caracterizando por uma dinâmica própria, ditada por especificidades históricas, geográficas, econômicas e sociais do país;
- Houve, a partir do começo dos anos 90, um inquestionável progresso na implementação de uma agenda de desenvolvimento sustentável, e grande parte desse avanço pode ser creditado ao modelo do PPA, em razão de sua

periodicidade, de sua obrigatoriedade, do atrelamento rigoroso dos planos aos orçamentos e da natureza participativa adquirida ao longo das edições;

- O nível de integração horizontal das propostas ainda mostra muitas deficiências, e tampouco se percebe uma articulação eficaz entre o governo federal e as entidades subnacionais;
- A integração das premissas de desenvolvimento se realiza em um ritmo lento, e a natureza – não linear e assistemática – de sua incorporação ao planejamento permite indagar se o impacto social, ambiental e mesmo econômico dessa morosidade não vá se traduzir em um alto custo para o país no futuro.

Em verdade, talvez não caiba falar de um, mas de vários países reunidos em um espaço geográfico, em que diretrizes e decisões que emanam dos centros de poder político e econômico não necessariamente são endossados por todos os segmentos econômicos e sociais afetados. As diferenças de nível de desenvolvimento inter-regional permitem a algumas regiões uma maior valorização das premissas de sustentabilidade, sobretudo pelo prisma ambiental, enquanto, em outras, questões ecológicas não estão no mesmo nível de prioridade do crescimento econômico e da geração de renda. Isso explica, de certa forma, a dificuldade de controlar o desmatamento na Amazônia, apesar de toda a *irracionalidade* envolvida na exploração não sustentável da floresta.

Essa heterogeneidade também se reflete inevitavelmente em inconsistências do planejamento, pela necessidade de os planos atenderem anseios econômicos com grau variado de respeito e valorização de premissas de sustentabilidade. Assim, uma real política de sustentabilidade no país coloca, em xeque, de alguma forma, alguns pilares do Estado brasileiro, como o pacto federativo criado a partir da Constituição de 1988. Vê-se, portanto, que não são simples os caminhos para uma mudança de paradigma econômico na intensidade e na rapidez estimada para fazer frente aos desafios da nossa era. A era que, para o bem e para o mal, independentemente dos resultados, já foi apelidada, por Jeffrey Sachs (2015), como a era do Desenvolvimento Sustentável.

CAPÍTULO VII

CONCLUSÕES, CONTRIBUIÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda a discussão realizada ao longo dos capítulos visou ampliar o conhecimento acerca das possibilidades de o Brasil alcançar padrões de sustentabilidade e, nesse sentido, qual tem sido o papel e os limites do planejamento estratégico federal nesse propósito. Esse debate seguramente não se encerra aqui, já que algumas questões colocadas constituem material de resposta complexa e lata que não se coaduna apenas com uma, mas com muitas teses.

Vivemos uma época em que mudanças superficiais não bastam para fazer face aos desafios que se apresentam. Contudo, mesmo avanços insignificantes às vezes se prolongam por uma eternidade; ou, ao contrário, transformações caóticas e violentas se produzem de forma acelerada demais, com enormes custos econômicos e sociais. Mudanças radicais suscitam dúvidas acerca da possibilidade de serem perseguidas através de uma ação consciente, isto é, de forma “racional”, expressa em projetos e programas elaborados com objetivos determinados. Como vimos, Hayek, entre outros, não acreditava que o futuro possa ser pensado e criado através da inteligência humana, e, sim, que o amanhã resulte de múltiplos fatores (econômicos, sociais, políticos etc.) que, em conjunto, teriam que concorrer para um mesmo fim. Nessa perspectiva, dificilmente se encontra sentido para uma intervenção calculada com resultados garantidos.

Nesse trabalho, contudo, partimos do pressuposto de que o planejamento governamental pode desempenhar um papel fundamental, ainda que não suficiente, na transição para a sustentabilidade, e que, portanto, o envolvimento do Estado é não apenas importante, mas crucial na determinação de caminhos que, ainda assim, devem ser discutidos e tanto quanto possível consensualizados. Porém, esse entendimento de que cabe ao Estado uma atuação inequívoca é passível de contestação, já que, inevitavelmente, parte de uma visão subjetiva e assenta em um posicionamento ideológico não necessariamente partilhado por todos.

Há, por outro lado, a questão de se saber o que, de fato, se pode conseguir com os planos de desenvolvimento, quando se supõe que estes contribuem para o alcance de paradigmas de sustentabilidade. Conquanto nos pareça inquestionável que uma postura estatal ativa

seja indispensável, permanece inconclusa a discussão acerca dos contornos que a intervenção do Estado deve assumir. Assim, cabe perguntar quão profundas ou radicais podem ser as mudanças, qual o tempo necessário para uma transição efetiva e qual o papel dos diversos *stakeholders* no atingimento da sustentabilidade.

Ainda que seguisse uma tendência internacional de retomada do planejamento voltado à sustentabilidade, em um primeiro momento, a ascensão dessa agenda no Brasil – e do possível recurso à prática de planos de desenvolvimento para alcançá-la – ocorreu, paradoxalmente, em um **cenário de crescente descrédito do planejamento governamental** (federal) enquanto instrumento de gestão. Tal contexto, por si só, já tornaria complexa a tarefa de atribuir ao planejamento um papel relevante na transição para padrões de desenvolvimento sustentável.

Uma análise dos Planos Plurianuais (PPA), elaborados em um cenário desfavorável, como visto acima, revelou-se, contudo, profícuo para se avançar na compreensão da dinâmica de incorporação de premissas de sustentabilidade às políticas públicas no país. Considerou-se que esse desafio de transição, no caso brasileiro, implicaria um papel específico ao Estado e a um instrumento que, historicamente, tem sido utilizado como orientador da ação estatal: o planejamento estratégico de médio-longo prazo. A discussão da incorporação das premissas de sustentabilidade na era dos PPA foi precedida por uma avaliação sumária da assimilação desses princípios no processo de planejamento no período anterior, ou seja, antes da Constituição Federal de 1988. Ainda que pouco profunda, a avaliação desse período foi fundamental para se entender opções e desdobramentos da era dos PPA, já no começo dos anos 90.

A partir das primeiras propostas, de meados dos anos 30, o planejamento estratégico para o desenvolvimento na esfera federal focou basicamente o crescimento da economia, a criação de infraestrutura econômica e a superação do atraso tecnológico do país. Esses objetivos, por inúmeras vezes, se mesclaram e se confundiram com outro objetivo crucial: a estabilização da economia. Ao longo de mais de meio século, o planejamento desse período pré-PPA desempenhou um papel expressivo no processo de crescimento econômico, ainda que os resultados sejam amplamente controversos em termos de seu impacto e eficácia. Regra geral para esse período, a questão ecológica mal chega a ser mencionada. O escopo do planejamento era o crescimento do PIB e a eliminação dos seus entraves, vistos por uma ótica simplista, para não dizer simplória. Nesse sentido, mesmo políticas voltadas ao bem-estar social e à educação, posteriormente reconhecidos pela

teoria econômica como essenciais ao crescimento e ao desenvolvimento, recebiam uma atenção marginal nesse planejamento.

No caso brasileiro, a percepção da questão ambiental como uma agenda incontornável de política pública remonta ao final dos anos 80 e começo dos anos 90, ainda que, já em 1973, tenha sido criada a Secretaria de Meio Ambiente. O Ministério do Meio Ambiente passa a existir, enquanto órgão autônomo, apenas em 1992.

O período entre o começo dos anos 80 e meados dos anos 90 constitui seguramente um dos mais conturbados da história do país. Não havia espaço naquele cenário para uma agenda ambiental assumir qualquer protagonismo, independentemente de sua relevância. Assim, ainda que houvesse fatores internos e externos atuando no sentido de um posicionamento mais efetivo dos governos para assumirem a agenda ambiental, o fato é que, na ordem de prioridades, a temática ocupou um lugar secundário na escala de preocupação e interesse do planejamento.

Entretanto, a era dos PPA (1991 em diante) se inaugura com a indiscutível emergência do conceito de desenvolvimento sustentável, apadrinhado por instituições multilaterais. O Brasil, à semelhança de inúmeros países, passa a incorporar premissas de sustentabilidade em suas políticas públicas, mas em uma trajetória e *timing* específicos. Nesse quadro, a elaboração e a implementação do planejamento estratégico, corporificado nos PPA, evidenciam as dificuldades de integração da ideia de sustentabilidade às políticas públicas. Um contexto mais favorável a essa agenda surge a partir de meados dos anos 90, quando a moeda se estabiliza com o Plano Real, e temas “periféricos” como meio ambiente e sustentabilidade forçam sua entrada na pauta de governo. Por sua importância, a Rio-92 inegavelmente contribuiu para trazer à tona essa temática na política nacional.

A partir das administrações da coalizão de esquerda, em 2003, a dimensão social da sustentabilidade ganha uma importância inédita, mas a dimensão ambiental não é valorizada na mesma intensidade²⁶¹. Ainda assim, vê-se uma evolução gradativa da temática e de ações a ela relacionadas. Em seu conjunto, percebem-se acréscimos marginais, mas significativos, do reconhecimento da importância da agenda ao longo de todos os PPA, sobretudo da edição 2008-2011.

²⁶¹ Até porque a pressão para o crescimento e, por conseguinte, do fortalecimento do oxímoro, em um país em que as condições de vida de uma parcela importante da população ainda eram precárias, não diminuiu.

Ainda que os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável estejam difundidos por todas as camadas sociais, e, de forma geral, disponham da simpatia e de um apoio quase irrestrito na sociedade, a sua **implementação** em termos de políticas públicas mostra-se **complexa**, algo em parte inerente à realização de qualquer política.

De fato, a incorporação de preceitos de DS nos PPA se defronta, inicialmente com a **dificuldade técnica de operacionalizar o conceito**. Persiste o problema de transversalizar princípios de sustentabilidade entre as ações e programas. Uma análise do conjunto dos PPA elaborados e executados – mesmo aqueles com mais forte viés de sustentabilidade – revela que não se distingue de forma clara uma proposta abrangente em termos de ações e programas e um plano com uma abordagem verdadeiramente integrada, holística e coerente de desenvolvimento sustentável. Ainda que algumas edições demonstrem uma preocupação genuína com a agenda de sustentabilidade, predomina em regra contradição e incoerência nas ações pretendidas, sobretudo em relação à preservação ambiental e à necessidade de provisão energética, que permanece, por exemplo, com fortes investimentos em combustíveis fósseis.

Adicionalmente, os PPA têm se caracterizado por um **baixo envolvimento das lideranças políticas máximas**, tanto na fase de elaboração quanto na de execução e avaliação. Embora, em tese, a proposta elaborada siga orientações e diretrizes emanadas dessas autoridades setoriais e da presidência da República, e, antes de sua aprovação, passe pelo crivo desses agentes, há pouca demonstração de um compromisso irrestrito e inequívoco em relação à proposta em si por parte de autoridades setoriais (ministros, por exemplo) e sobretudo da autoridade máxima do Poder Executivo. Pode-se comprovar essa argumentação ao se perceber que alguns programas paralelos da administração federal recebem muito mais publicidade e têm a “paternidade” disputada por diversos presidentes. Conquanto seja um fato corriqueiro em um sistema democrático, em que a visibilidade política às vezes conta mais que a coisa em si, esse aspecto pode ser indicativo da pouca valorização do instrumento e, sem dúvida, concorre para um alcance de metas abaixo do desejado, já que é consenso na literatura que a valorização por *top leaders* constitui uma condição *sine qua non* para o êxito de qualquer estratégia de transição para a sustentabilidade (UNDESA, 2015).

No Brasil, como de resto em qualquer país, uma proposta abrangente de sustentabilidade, que se pretenda séria e efetiva, precisa não apenas ser aprovada pela autoridade máxima do governo, mas patrocinada por esse mandatário. Deixar a **liderança desse processo** a

um ministro – do Meio Ambiente, por exemplo – já reduz significativamente a viabilidade de qualquer plano, já que as agências ambientais não possuem estrutura, influência ou poder requeridos para se contrapor a decisões de outras áreas ou de fazer prevalecer pontos de vista. A bandeira do desenvolvimento sustentável, assumida pelo Presidente, equivale a uma *declaração nacional*, a qual não cabe questionar, mas aceitar e seguir, ainda que esta não atenda a interesses de alguns *stakeholders*.

Assim, percebe-se que, **embora questões políticas sejam relevantes, empecilhos de natureza técnica e operacional podem igualmente ser cruciais** para a viabilização de um paradigma de sustentabilidade centrado na ação estatal e implementado no âmbito de um planejamento indicativo-estratégico realizado no país. Nesse contexto, o formato, a periodicidade e a metodologia de elaboração, execução e avaliação do PPA, especificamente, enquanto um tipo determinado de implementação de planejamento, podem impactar fortemente o ritmo de uma transição para um paradigma de sustentabilidade no país.

Em relação ao **processo de elaboração dos planos** em si, a literatura indica que, em geral, ao longo do ciclo de planejamento, a dificuldade de trazer a questão da sustentabilidade para o foco das políticas públicas varia em intensidade. Assim, durante a etapa de diagnóstico da situação, não se percebe obstáculos para uma acurada descrição dos problemas. Já a fase de monitoramento e avaliação peca pela baixa qualidade de indicadores capazes de refletir adequadamente a implementação das medidas de sustentabilidade. A etapa de partilha de recursos financeiros do planejamento, por seu turno, é apontada como a mais espinhosa do ciclo, ou seja, a que mais trava o processo de trazer a sustentabilidade para o *mainstreaming* das políticas (PAGE, 2016).

Em relação ao **período de execução**, o quadriênio do ciclo do PPA também não é o mais adequado para uma estratégia de transição para a sustentabilidade, que, em geral, somente se atinge em períodos muito mais amplos, por comportar uma visão de longo prazo. Obviamente, uma estratégia pode ser definida e executada em mais de um PPA. Contudo, a possibilidade de mudança de dirigentes e de partidos no poder já traz um risco à permanência e à execução de uma proposta, ainda que o novo partido ou presidente possa ser alinhado ideologicamente com o responsável anterior pelo plano.

A **heterogeneidade do país** também implica alguns obstáculos ao planejamento nos moldes do PPA. Diferentes estágios de desenvolvimento e perspectivas distintas em

relação à importância da sustentabilidade, comum entre as diversas regiões do Brasil, torna mais complexa uma abordagem que considere não apenas uma transversalidade horizontal, mas igualmente uma integração vertical por níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Um **processo participativo** tem sido apontado como fundamental para o êxito do planejamento estratégico de sustentabilidade (UNDESA, 2015). Entretanto, no caso brasileiro, uma orientação nesse sentido somente aparece a partir da edição de 2004-2007 e atinge maturidade nos PPA seguintes (2008-2011 e 2012-2015). Já a partir de 2016-2019 essa característica perde força, talvez não apenas por uma opção ideológica, mas pela logística e os custos envolvidos no processo participativo. Já na edição 2020-2023, houve uma escolha ideológica clara por um plano palaciano, com nenhuma preocupação com um documento plural.

Além da questão da participação, que impacta fortemente a qualidade e eficácia da estratégia, os **formatos adotados ao longo das diversas edições** se refletem nos resultados do planejamento. Em geral, apesar de repetidas menções a desenvolvimento sustentável/sustentabilidade e de uma gradativa incorporação de suas premissas e dessa agenda aos planos, o conjunto de PPA peca por não explicitar possíveis metodologias ou abordagens utilizadas. Assim, ainda que haja uma crescente presença de programas com foco em DS, há pouca ou nenhuma referência à interdependência, efeitos sinérgicos ou interconexões das diversas ações, e de como estas poderiam servir a uma necessária transversalização. É válido, portanto, argumentar que a transversalidade percebida nos planos não teve uma base teórica, ocorrendo mais em razão de ações e programas que se confluíam ao acaso do que em consequência de propostas imaginadas e definidas previamente.

Em linhas gerais, mesmo considerando as inúmeras dificuldades apontadas ao longo do trabalho, pode-se afirmar que, durante o período que foi foco de nossa avaliação (1991-2019), esteve em curso uma **gradativa inserção de premissas de sustentabilidade no planejamento**. Essa transição, contudo, em nenhum momento tem se dado sem os obstáculos característicos de grandes mudanças estruturais. Não ocorre de forma cartesiana, é menos evidente em alguns momentos, mais perceptível em outros. Nesse cenário, a efetiva colaboração do planejamento não pode ser menosprezada.

Cabe lembrar que, se o processo de planejamento não consegue ser tão efetivo quanto seria desejável para incorporar premissas de sustentabilidade no cotidiano de políticas públicas, ao menos a elaboração de planos promove mais essa transversalização do que ocorreria na sua total ausência. O confronto de posições e pontos de vista, que as oficinas de planejamento ensejam, joga a favor de uma *prise de conscience* por quem considera “secundária” a questão da sustentabilidade.

Se o papel do planejamento pode ser visto como determinante no caso do desenvolvimento sustentável, vale se perguntar sobre a viabilidade de sua utilização em políticas baseadas em *teorias de decrescimento*. Essas propostas consideram o crescimento econômico como a causa da crise global, e propõem restrições ao crescimento contínuo.

Historicamente, a preocupação com a capacidade de se prover as necessidades humanas remete ao dilema malthusiano de aumento da população *vis à vis* ao aumento da produção de alimentos. No século XX, Nicholas Georgescu-Roengen chama a atenção para a degradação dos recursos naturais e lança as bases para a teoria do decrescimento econômico.

A busca interminável por aumento de produção, de consumo e de utilidade se contradiz com os limites dos recursos planetários. Assim, a ruptura dessa lógica de crescimento contínuo se mostraria não apenas necessária, mas inevitável. Para Serge Latouche, o paradigma de crescimento passou a controlar todos os aspectos das nossas vidas.

Com efeito, a preocupação com os limites biofísicos do planeta, com o aumento da produção e do consumo e, portanto, com o crescimento econômico ganhou notoriedade aquando da publicação, em 1972, do *Limits to Growth*, pelo Clube de Roma. Mas os diagnósticos daquele e de relatórios posteriores nunca tiveram o reconhecimento necessário, tampouco levaram a um questionamento profundo do dogma de mercado “crescer ou perecer”. O imperativo do crescimento tem predominado enquanto objetivo de política pública, independentemente da riqueza material de uma sociedade.

Constatou-se, ao longo da tese, que uma mudança de paradigma nessa direção não constitui uma preocupação dos *policy-makers* em geral, tampouco dos brasileiros. Assim, propostas de políticas de decrescimento encontrariam terreno pouco fértil no país. Isso é compreensível quando se constata que ainda possuímos um enorme contingente de

pessoas com necessidades materiais não atendidas. Nessa perspectiva, não caberia frear o crescimento, mas sim acelerá-lo, ainda que dentro de padrões sustentáveis.

Obviamente não podemos reduzir a proposta do decrescimento à questão da imposição de limites ao crescimento do produto. A teoria pressupõe uma série de mudanças capaz de tornar a ideia minimamente viável. Em seu *Farewell to Growth*, Latouche enumera oito pré-requisitos capaz de dar à causa uma plataforma de ação: i) reavaliar; ii) repensar; iii) reestruturar; iv) redistribuir; v) realocar; vi) reduzir; vii) reusar e viii) reciclar.

Percebe-se que alguns destes requisitos guardam semelhança com a proposta de desenvolvimento sustentável, mas, para Latouche, as duas propostas são completamente distintas.

Embora não tenha sido nossa intenção discutir a *teoria do decrescimento* nesse trabalho, podemos tecer poucas considerações acerca da teoria e de como essa proposta pode se beneficiar do papel do planejamento.

Creemos que a tese deixa bem explícita a importância atribuída ao crescimento enquanto escopo das políticas públicas. Esse crescimento é visto por muitos como uma espécie de panaceia, capaz de resolver todos os males econômicos e sociais, quando não os políticos. Assim, soa quase absurda uma proposição contrária a esse dogma.

Entre *policy-makers* brasileiros parece inquestionável que ainda não atingimos um patamar de riqueza que permita nos “dar ao luxo” de *travar o progresso*. O preço a pagar por esse progresso se apresenta aos olhos da maioria quase como uma “questão secundária”.

Comparado ao “crescimento zero”, a ideia de desenvolvimento sustentável parece mais palatável como forma de conciliar interesses de grupos empenhados em crescimento econômico a qualquer custo com aqueles segmentos preocupados com o meio ambiente e com aspectos sociais dos sistemas produtivos. Entretanto, mesmo essa proposta não tem sido de fácil implementação, e avança com dificuldade no processo de integração ao conjunto de políticas públicas. Superar obstáculos, portanto, está no âmago tanto da agenda de sustentabilidade como naquela de decrescimento, mas a tarefa é infinitamente mais árdua para essa última.

Poderíamos mesmo afirmar que *decrescimento* ou qualquer outra forma que restrinja o crescimento não dispõe de muita simpatia por parte de quem está responsável por gerir a economia, dado que aumento da riqueza material rende apoio político.

Portanto, além das dificuldades técnicas, uma agenda política se coloca no caminho de ambas. Mas, enquanto os princípios de desenvolvimento sustentável já se estabeleceram enquanto política pública, propostas de decrescimento se apresentam como uma ideia “ousada”, de pouco suporte político.

Em termos de viabilidade política, cabe reconhecer que desenvolvimento sustentável, em comparação a teorias do decrescimento, apresenta a vantagem de conciliar interesses ambientais dos países desenvolvidos com necessidades de crescimento/desenvolvimento dos países emergentes. Ainda que existam importantes diferenças entre ambos os grupos acerca de questões como financiamento ou responsabilidades históricas pelos problemas ambientais, os dois blocos de países convergem em relação à necessidade de se questionar o modelo de desenvolvimento. Essa capacidade de unir interesses em torno de uma agenda comum também caracteriza o desenvolvimento sustentável no próprio seio de cada sociedade.

Já a teoria do decrescimento, como colocada por Latouche, peca, segundo Maurin e Vergragt (2010), por uma inegável dificuldade de constituir um programa de ação prático e com mínima viabilidade política.

Se a dificuldade de transformar a ideia de sustentabilidade em projetos e programas ainda assombra a implementação de políticas de desenvolvimento, podemos, sem muito esforço, imaginar os empecilhos a uma proposta de decrescimento.

Além disso, contrariamente ao desenvolvimento sustentável, a teoria do decrescimento parece se aplicar de forma distinta a países desenvolvidos e aos emergentes. Para países ricos, frear aspirações de consumo soa razoável, já que isso significaria garantir que futuras gerações poderiam, em tese, desfrutar de um bem-estar semelhante. Contudo, o argumento da preservação a qualquer custo soa injusto para países emergentes, em que parcela significativa da sociedade ainda não vê suas necessidades mínimas atendidas. Propor guardar para o futuro algo que não se usufrui hoje representa uma proposta com pouco apoio político.

Essa distinção entre ricos e pobres se traduziria em responsabilidades diferentes para cada conjunto de países, algo que, à semelhança da redução de gases de efeito estufa, dificultaria a implementação de qualquer acordo internacional envolvendo restrições econômicas. Viabilizar politicamente esses acordos não constitui uma tarefa trivial.

Logo, não seria exagero afirmar que a teoria do decrescimento ofereceria desafios ainda maiores ao planejamento estratégico do que já os encontrados na formulação de propostas de desenvolvimento sustentável. Se para o último se trataria de desenhar políticas com um escopo comparativamente simples, que não envolve mudanças tão radicais nas estruturas econômicas e sociais, o primeiro, para Vergragt (2010), se mostra *incompatível* com o capitalismo. Assim, pode-se argumentar que planejar o decrescimento constitui uma tarefa plena de dificuldades quase intransponíveis.

Mas, independentemente da proposta de transformação que venha a prevalecer, não parece despropositado argumentar que o planejamento poderá desempenhar um papel relevante no processo.

Não obstante, enquanto instrumento de gestão, o planejamento não se encontra isento de críticas e contestação de toda ordem. Ao longo de sua história, a prática passou por altos e baixos em termos de valorização e utilização. Muitas das críticas persistem porque não se percebe que houve uma evolução natural do conceito.

A abordagem dirigista, baseada na suposta capacidade de o Estado coordenar todo o ciclo de produção de uma economia, que deu origem à prática, cedeu terreno a uma visão de que o planejamento consiste sobretudo em uma forma de direcionar o comportamento dos atores econômicos. Nesse contexto, a percepção de Gunnar Myrdal, de que no planejamento econômico cabe ao Estado um *papel decisivo* na economia, através de seus investimentos, empresas e diversos controles sobre o setor privado (Myrdal, 1970), não mais reflete a visão do papel que cabe ao planejamento, ou, ao menos, esta não tem sido a visão predominante nos últimos anos.

A natureza dirigista foi quase universalmente substituída por um entendimento de que ao planejamento cabe propor caminhos – estratégias – que podem conduzir a realização de aspirações coletivas.

Ao se olhar para o êxito dos planos, ou seja, para a sua efetiva contribuição para o desenvolvimento econômico e social, a discussão se torna ainda mais viva. Uma avaliação

global do sucesso do planejamento como ferramenta de gestão é extremamente difícil. Agarwala (1983) apropriadamente argumenta que os planos podem ter muitos propósitos, sejam eles declarados ou não. Para esse autor, forte crítico da prática de planejamento em geral, os planos serviram enquanto instrumento de mobilização de apoio público para objetivos nacionais, como estímulo à coordenação interministerial de políticas e programas e para promover a racionalidade econômica, independentemente do que se conseguia em relação ao produto. A única avaliação possível, segundo esse autor, em termos de impacto dos planos, é pela consideração “objetiva” de se a implementação do planejamento foi positiva ou negativa para o desempenho da economia.

A transição para um paradigma de sustentabilidade lastreada no planejamento seguramente se beneficia dos três aspectos considerados por esse autor como “inerentes” à prática. A mobilização do apoio político resta como condição *sine qua non* para as mudanças requeridas por uma transição, já que, como vimos, o processo não se realiza sem beneficiários e desfavorecidos. A coordenação de políticas e programas constitui, por outro lado, a grande questão técnica para a sustentabilidade, por esta pressupor a mesma importância das dimensões econômica, social e ambiental. Por fim, uma maior racionalidade econômica é a pedra angular de qualquer proposta de sustentabilidade. Assim, por mais críticos que possamos ser do planejamento, parece que mesmo os seus detratores reconhecem sua relevância como instrumento útil à promoção do desenvolvimento sustentável e, possivelmente, também a uma futura política de decrescimento, ainda que essa pareça hoje pouco viável.

BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, R. (2010). *Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?* Novos estudos CEBRAP, (87), 97-113. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200006>
- Abranches, S.H. (1979) *A questão da empresa estatal – economia, política e interesse público*. Revista de administração de empresas. Rio de Janeiro, 19(4): 95-105, out/dez. 1979.
- Abreu, M. (2014) *A Ordem do Progresso - Dois séculos de política econômica no Brasil*. São Paulo: Grupo Editorial Nacional/Atlas.
- Acemoglu, D & Robinson, J. (2012). *Why nations fail*. New York: Crown Publishing Group.
- AfDB, OECD, UN, World Bank (2013). *A toolkit of policy options to support inclusive green Growth*. Revised version1 (July 2013) of the original submission to the G20 Development Working Group by the AfDB, the OECD, the UN and the World Bank.
- Agarwala, R. (1983). *Planning in developing countries – Lessons of experience*. World Bank Staff Working Papers n. 576. Washington, D.C., The World Bank.
- Aguirre, B. & Saddi, F. (1997) *Uma alternativa de interpretação do II PND*. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 4 (68), pp 78-98, outubro-novembro/1997.
- Albuquerque, M. (1986). *Pequena história da formação social brasileira*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Almeida, P. (2004). *Planejamento no Brasil: memória histórica*. In: Parcerias Estratégicas. Número 18 - agosto de 2004. pp. 157-190
- Altvater, E. (1976). *Estado y capitalismo - Notas sobre algunos problemas de intervención estatal*. Cuadernos políticos, n. 9, editorial Era, México, D.F. julio-septiembre, 1976. p 9-30.
- Avelino, F, Grin, J, Pel, B., Jhagroe, S. (2016). *The Politics of Sustainability Transitions*. Journal of Environmental Policy and Planning, 18:5, 557-567, DOI: 10.1080/1523908X.2016.1216782.
- Baer, W. (2005). *A economia brasileira*. 2ª ed. Barueri: Nobel.
- Bagchi, A. (1989). *Development planning*. In: The New Palgrave – Economic Development. Editors: Eatwell, J., Milgate, M. & Newman, P. Londres: The Macmillan Press Limited.
- Baker, S. (2009). *In pursuit of sustainable development: A governance perspective*. https://www.researchgate.net/publication/254835929_In_Pursuit_of_Sustainable_Development_A_Governance_Perspective.
- Baker, S. & Eckerberg, K. 2008, eds., *In Pursuit of Sustainable Development: New Governance Practices at the Sub-National Level in Europe*. London: Routledge.
- Barry, J. (1996). *Green political theory: Nature, virtue and progress*. (Unpublished PhD in Political Theory). Department of Politics, University of Glasgow, U.K.

- Barbier, E. (1987). The Concept of Sustainable Economic Development. *Environmental Conservation*. 14. 101 - 110. 10.1017/S0376892900011449.
- Beckerman, W. (1994). *Sustainable development': Is it a useful concept?* *Environmental Values* 3, no. 3): 191–209. Doi:10.3197/096327194776679700.
- Bellen, H. (2002). *Indicadores de sustentabilidade: Uma análise comparativa*. Tese de doutorado. Centro tecnológico - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.
- Berkhout, F., Angel, D., Wieczorek, A. (2009). *Sustainability transitions in developing Asia: Are alternative development pathways likely?* *Technological Forecasting and Social Change* - 76. 215-217. 10.1016/j.techfore.2008.04.003.
- Bhattacharya, D., Khan, T; Rezbana, U.; Mostaque, L. (2016). *Moving forward with the SDGs: Implementation challenges in developing countries*. Bangladesh: Centre for Policy Dialogue, 2016. 10.13140/RG.2.2.26189.69609.
- BNDE (1964). *Programa de Ação Econômica do Governo*. Revista do BNDE, Rio de Janeiro, v.1, n.3, p. 209-214, set. 1964.
- Bochańczyk, Dominika & Pęciak, Renata. (2015). Institutions in the context of sustainable development. *The Macrotheme Review: A Multidisciplinary Journal of Global Macro Trends*. 4. 29-41.
- Brand, U. (2012). *Green Economy - the Next Oxymoron?* No Lessons Learned from Failures of Implementing Sustainable Development. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*. 21. 28-32. 10.14512/gaia.21.1.9.
- Brasil (1953). Presidência da República. *Plano Salte: relatório 1949-1951*. Rio de Janeiro: Imprensa nacional.
- Brasil (1958). Programa de metas do Presidente Juscelino Kubitschek – estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Presidência da República.
- Brasil (1962). Presidência da República. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social - 1963-1965*. Brasília: Imprensa nacional.
- Brasil (1964). Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de ação econômica do governo 1964-1966*. Rio de Janeiro, Imprensa nacional.
- Brasil (1967). Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano Decenal 1967-1976*. Brasília, Imprensa nacional.
- Brasil (1967). Ministério do planejamento e coordenação econômica. *Plano decenal de desenvolvimento econômico e social – 1980/85*. Brasília: Imprensa oficial.
- Brasil (1967). Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Programa estratégico de desenvolvimento: diretrizes de governo*. Brasília, Imprensa nacional.
- Brasil (1971). *Plano Nacional de Desenvolvimento I – PND I: 1972-1974*. Brasília: Imprensa oficial, 1971.

- Brasil (1974). *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Brasília: Imprensa Oficial.
- Brasil (1977). Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisa. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 236 p.
- Brasil (1979). Presidência da República. *III Plano nacional de desenvolvimento – 1980/85*. Brasília: Imprensa oficial.
- Brasil (1980). *Plano Nacional de Desenvolvimento, 3 (PND) Ill*. Brasília: Imprensa oficial.
- Brasil (1986). Presidência da República. *I Plano nacional de desenvolvimento da Nova República*. Brasília: Imprensa oficial.
- Brasil (1987). Secretaria de Planejamento e Coordenação. *Programa de Ação Governamental 1987-1991*. Brasília: Imprensa oficial.
- Brasil (1991). Presidência da República. *Plano Plurianual 1991-1995*. Brasília, Imprensa Nacional.
- Brasil (1996). Presidência da República. *Plano Plurianual 1996-1999*. Brasília, Imprensa Nacional.
- Brasil (2000). Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Avaliação. *Plano Plurianual 2000-2003*. Vol. 1. Brasília, Imprensa Nacional.
- Brasil (2015). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2016-2019. Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social*. Mensagem presidencial. Brasília, MPOG.
- Brasil (2017). Relatório nacional sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Brasil, 2017. Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2003) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2004-2007*. Vol. 1. Brasília: MP.
- Brasil. (2007) Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2008-2011 – Mensagem Presidencial* vol. 1. Brasília: MP.
- Brasil. (2011) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2012-2015*. Mensagem Presidencial. Brasília: MP.
- Brasil. (2017) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *PPA 2016-2019 – Relatório anual de avaliação Ano-base 2016*. Brasília, MPOG.
- Brasil. (2018) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Agendas ODS no SIOP - Relatório Anual de Monitoramento Ano-base 2017*. Brasília, MPOG.
- Brasil. (2018) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *PPA 2016-2019 – Relatório anual de avaliação Exercício 2018*. Brasília, MPOG.

- Brasil. Ministério da Economia (2020). *Relatório anual de avaliação PPA 2016-2019 - Exercício 2019*. Brasília, Ministério da Economia. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2016_2019_avaliacao2019/mensagem.pdf.
- Bresser-Pereira, L.C. (1983). *Moratória parcial no final de 1982*. Folha de S. Paulo, 04/01/1983.
- Bresser-Pereira, L.C. (1998) *Economia brasileira: uma introdução crítica*. 3ª. ed. São Paulo: Editora 34.
- Bryson, J & Edwards, L. (2017). *Strategic planning in the public sector*. Oxford research encyclopedia of business and management. Online publication date: May 2017 DOI: 10.1093/acrefore/9780190224851.013.128
- Buhr, T. & Aplin, G (1999) *Pathways towards sustainability: The Australian approach*, Journal of Environmental Planning and Management, 42: 3, 315-340, DOI: 10.1080 / 09640569911118
- Cabral, J. & Sá Marques, T. (1996). *Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável: experiência em Portugal*. Inforgeo, 11, Dez 1996, 107-116.
- Campos, R. (1962). *Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Campos, R. (1968). *Do outro lado da cerca*. 3ª ed., Rio de Janeiro: APEC.
- Campos, R. (1974). *A experiência brasileira de planejamento*. In MH Simonsen & R Campos, *A nova economia brasileira*, Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora.
- Cardoso Jr., J.C. (2011) *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate*. Texto para discussão 1584. Brasília: IPEA, março 2011.
- Cardoso Jr., J.C. (2014). *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI*. Santiago do Chile: Documentos de projetos e pesquisas, ILPES/Cepal.
- Cardoso Jr., J.C. & Navarro, C. (2016). *O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do programa de aceleração do crescimento (PAC)*. Texto para discussão 2174. Brasília: IPEA, fevereiro 2016.
- Cardoso, F.H. (2003). *Aspectos políticos do planejamento*. In: Betty Mindlin - *Planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Perspectiva, p 161-184.
- Carter, Neil (2007) *The Politics of the Environment. Ideas, activism, policy*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carvalho, N. (1998). *Observações sobre a elaboração da matriz de insumo-produto*. Pesquisa & Debate, SP, volume 9, número 2(14), p. 139-157.
- Castro, A.B & Souza, F. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra.

- Cavalcante, A. (2018). *O financiamento do desenvolvimento sustentável*. In: M. Andrade; E. Albuquerque (Org.). *Alternativas para uma crise de múltiplas dimensões*. 1ed. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2018, v. 1, p. 325-342.
- Chang, H. (2004). *Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo, Unesp.
- Chimhowu, A., Hulme, D. & Munro, L. (2019). *The “new” national development planning and global development goals: processes and partnerships*. *World development* 120 (2019) 76-89. [https://doi.org/10,1016/j.worlddev.2019.03.013](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.013).
- Cingolani, L. (2013) *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: UNO-MERIT United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT)., 2013. (Work. Paper, n. 53).
- CMAD (1987). *O Nosso Futuro Comum – Relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento*. Lisboa: Meriberica.
- Common, M. & Perrings, C. (1992). *Towards an ecological economics of sustainability*, *Ecological Economics* 6, 7-34.
- Conroy, M & Berke, P. (2004) *What makes a good sustainable development plan?* *Environmental and Planning A* 2004, volume 36, pp 1381-1396.
- Costa, J.G. (1971) *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Coyne, C. (2011). *The importance of expectations in economic development*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228270178>.
- Crémer, H ; Crémer, J. (1993). *L'apport des théories économiques récentes à la planification indicative*. In: *Revue économique*. Numéro Hors Série, 1993. Perspectives et réflexions stratégiques à moyen terme. pp. 57-74. DOI: <https://doi.org/10.3406/reco.1993.409426>.
- Daly, H. (1990) *Sustainable growth: A bad oxymoron*, *Environmental Carcinogenesis and Ecotoxicology Reviews*, 8:2, 401-407, DOI: 10.1080/10590509009373395.
- Daly, H. (2007), *Ecological economics and sustainable development, Selected essays of Herman Daly*, Edward Elgar Publishing, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:elg:eebook:12606>.
- Davies, A. (2001), “What Silence Knows – Planning, Public Participation and Environmental Values.” *Environmental Values*, vol. 10, no. 1, White Horse Press, 2001, pp. 77–102, <http://www.jstor.org/stable/30301787>.
- De Gaulle, J. (1994). *L’avenir du plan et la place de la planification dans la société française*. Collection des rapports officiels – Rapport du Premier Ministre. Paris: La documentation française.
- De Toni, J. (2014). *A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas*. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, vol. 4, nº 1, 2014, pp 4-20.

- Demo, P. *Educação e qualidade*. Campinas: Papirus, 1996.
- Dias, R. & Seixas, P. (2018). *Modelos regionais de governança da sustentabilidade: Uma análise às primeiras estratégias integradas de desenvolvimento territorial em Portugal*. Revista Portuguesa de Estudos Regionais. 5-16.
- Dobson, A. (2007) *Green political thought*. 4th ed. London: Routledge.
- Dobson, A., Semal, L., Szuba, M. & Petit, O. (2014). *Andrew Dobson: trajectories of green political theory*. Interview by Luc Semal, Mathilde Szuba and Olivier Petit. *Natures Sciences Sociétés*, vol. 22(2), 132-141. doi:10.1051/nss/2014021.
- EC (European Community) (2021) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy*. Strasbourg, European Community.
- Eckersley, R. (2004) *The green state. Rethinking democracy and sovereignty*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- EEA (European Environmental Agency) (2016) —*Sustainability transitions: Now for the long term*. Copenhagen, European Environment Information and Observation Network (Eionet)/EEA.
- Elander, I & Lidskog, R. (2000). *The Rio Declaration and subsequent global initiatives*. In: Nicholas Low, Brendan Gleeson, Ingemar Elander & Rolf Lidskog (Eds.) *Consuming Cities. The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*. London: Routledge, pp. 30–53.
- Ellman, M. *Planejamento socialista*. Título original: *Socialist planning*. London: Cambridge University Press. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- Engelman, R. (2013). *Beyond sustainability*. In the World Watch Institute (Ed.). *In State of the World 2013 – Is Sustainability Still Possible?* Washington: Island Press.
- Evans, P. *O estado como problema e solução*. Lua Nova n. 28-29, São Paulo, abril 1993. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>.
- Ferrão, J. (2010). *Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática*. In: *Prospectiva e planeamento*, Vol. 17, pp 129-139.
- Ferrari, C. & Negrelos, E. *Estado e planejamento na América Latina: as origens do desenvolvimentismo no Brasil*. Urbana: Rev. Eletrônica Centro Interdisciplinar de Estudos. Campinas, v. 8, n 3 (14) pp 11-132.
- Figueiredo Filho, W. B. *Estruturas de governança, desenvolvimento sustentável territorial e desigualdade regional ente 2002 e 2014*. PerCursos, Florianópolis, v. 22, n. 50, p. 380 - 407, 2021. DOI: 10.5965/1984724622502021348.
- Fishlow, A. (1974). *Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964*. Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 7, p. 5-65, jan./mar. 1974.

- Fonseca, I. (2016). *Capacidades estatais e políticas ambientais: uma análise comparada dos processos de coordenação intragovernamental para o licenciamento ambiental de grandes barragens (Brasil, China e Índia)*. In: Capacidades estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- Fonseca, P & Monteiro, S (2007). *O estado e suas razões: o II PND*. In Revista de economia política, vol. 28, nº 1 (109), pp 28-46, janeiro-março/2007.
- French, D. (2002). *The role of the state and international organizations in reconciling sustainable development and globalization*. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2, 135–150 (2002). <https://doi.org/10.1023/A:1020912808651>
- Friederich Ebert Stiftung (FES) (2016). *Austeridade e Retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil*. São Paulo: FES.
- Friedmann, J. *Essays on planning theory*. London and New York: Routledge, 2011.
- Furtado, C. (2007) *Formação econômica do Brasil*. São Paulo; Companhia das Letras.
- Garcia, R C. (2000). *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Texto para Discussão nº 726. Brasília: IPEA, 2000.
- Garcia, R C. (2015). *Governo e planejamento em democracias progressivas: desafios para a América Latina*. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, vol 5, nº 2, 2015, pp 203-215.
- Garnaut, Ross. (2008). *The Garnaut Climate Change Review*.
- Geels, F.W. (2004). *From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: insights about dynamic and change from sociology and industrial theory*. *Research policy* 33, 897-920.
- Germany (2016). *German sustainable development strategy*. Berlin: The federal government.
- Gomide, A. (2016). *Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil*. In: Capacidades estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA.
- Göpel, M. (2016). *The great mindshift – How a new economic paradigm and sustainability transformations go hand in hand*. Berlin: Wuppertal Institute.
- Grin, J., Rotmans, Jan & Schot, J. (2010). *Transitions to sustainable development: New directions in the study of long term transformative change*. 10.4324/9780203856598.
- Guerra, J. & Schmidt, L. (2016). *Concretizar o Whishfull Thinking – dos ODS à COP21*. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, nº 4, p. 157-174. <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEX0003V1942016>
- Guerra, J & Lourenço, L. (2018). *The 2030 agenda: Trends of transition toward sustainability*. 10.31447/ics9789726715054.

- Guerra, J., Schmidt, L & Lourenço, L. (2019). *From Local Agenda 21 to a localized Agenda 2030 – the Portuguese and Brazilian cases in perspective*. Community Development. 1-16. 10.1080/15575330.2019.1599405.
- Guimarães Filho, R. (1999). *A evolução do planejamento federal e a participação legislativa*. Revista de informação legislativa, v. 36, nº 143, p 147-185, jul/set 1999. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512>
- Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. New York, NY, Oxford University Press.
- Hajer, M. (2003). *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. 10.1017/CBO9780511490934.
- Hansen, U., Nygaard, I., Romijn, H., Wieczorek, A., Kamp, L., Klerkx, L (2018). *Sustainability transitions in developing countries: Stocktaking, new contributions and a research agenda*, Environmental Science & Policy, Volume 84, 2018, Pages 198-203, ISSN 1462-9011, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.11.009>
- Harris, J. (2000) *Basic Principles of Sustainable Development*. Global Development and Environment Institute Working. Tufts University paper 00-04, June 2000.
- Harris, J. (2003) *Sustainability and Sustainable Development*. International Society for Ecological Economics - Internet Encyclopaedia of Ecological Economics, February, 2003.
- Hau, M. (2012). *State Capacity and Inclusive Development: New Challenges and Directions*. (APA)
- Hayek, F. (2010) *O caminho da servidão*. São Paulo, LVM Editora.
- Hecht, A. D. (1999). *The triad of sustainable development: Promoting sustainable development in developing countries*. The Journal of Environment & Development, 8(2), 111–132. <https://doi.org/10.1177/107049659900800202> (APA)
- Hege, E. & Barchiche, D. (2019). *Assessment and conditions for success of the 2030 Agenda for sustainable development*. IDDRI, Issue brief nº 15/19.
- Holanda, N. (1983). *Planejamento e projetos*. Fortaleza: Edições UFC, 1983.
- Holling, C.S. (1994). *An Ecologist View of the Malthusian Conflict*, in Kerstin Lindahl Kiessling and Hans Landberg eds., *Population, Economic Development, and the Environment*, p. 84. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Hysing, E. (2010). *Governing towards sustainability – Environmental governance and policy change in Swedish forestry and transport*. Örebro University.
- Ianni, O. (1986). *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.
- IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani,

- S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.
- Jacobs, M. (2009) *Sustainable development as a contested concept*, in A. Dobson (ed.), *Fairness and Futurity*, Oxford University Press.
- Jagers, S. (2002) *Justice, liberty and bread for all? On the compatibility between sustainable development and liberal democracy*. Doctoral dissertation. Göteborg: Department of Political Science, Göteborg University.
- Jänicke, M. & Jörgens, H. (1999). *National environmental policy planning in the face of uncertainty*. In: Planning Sustainability, ed. by M Keeny & J Meadowcroft. London and New York: Routledge, 1999.
- Jolly, R. & Santos, R. (2016) *From development of the “other” to global governance for universal and sustainable development*. IDS bulletin vol. 47 n. 2 may 2016 Development studies –past, present and future.
- Jordan, A. & Lenschow, A. (2010). *Policy paper environmental policy integration: A state of the art review*. Environmental Policy and Governance. 20. 147 - 158. 10.1002/eet.539.
- Jordan, A. (2008). *The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards*. Environment and Planning C: Government and Policy 2008, volume 26, pages 17 – 33. doi:10.1068/cav6.
- Jordan, A., Wurzel, R. & Zito, A. (2005). *The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?* Political Studies. 53. 477-496. 10.1111/j.1467-9248.2005.00540.x.
- Jornal do Brasil (1962). *O plano trienal*. Edição de 30 e 31 de dezembro de 1962/p. 6. Rio de Janeiro, 1962. Disponível em: memoria.bn.br/pdf030015/per030_015_1962_00301.pdf.
- Junqueira, M. (2015). *O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008)*. Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 30 n° 89. DOI: <http://dx.doi.org/10.17666/308993-113/2015>.
- Kemp, R., Parto, S. & Gibson, R. (2005). *Governance for sustainable development: moving from theory to practice*. International Journal of Sustainable Development. 8. 10.1504/IJSD.2005.007372.
- Klosterman, R. (1985). *Arguments for and against planning*. The Town Planning Review, vol. 56, No. 1 (Jan., 1985), pp 5-20.
- Kon, A. (1994). *Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil*. Revista de Administração de empresas. V. 34, n. 3, p 49-61, mai/jun 1994. São Paulo.
- Kon, A. (1997). *Subsídios teóricos e metodológicos ao planejamento econômico público*. Relatório de pesquisa n° 12/1997. Escola de Administração Pública e Economia/Fundação Getúlio Vargas GV/Núcleo de Pesquisa e Publicações.

- Kornis, G. (1982) *A política econômica do governo Castelo Branco: algumas reflexões sobre o PAEG*. Campinas, UNICAMP, 1982. Tese (Mestre) UNICAMP, Departamento de Economia e Planejamento Econômico.
- Lafer, C (2003). *O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)*. In: Betty Mindlin - Planejamento no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Perspectiva, p. 29-50.
- Lafferty, W. & Meadowcroft, J. (2000) *Concluding Perspectives*. In: William M. Lafferty & James Meadowcroft (Eds.) *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 422–459.
- Lafferty, W. (1999). *Introduction: The Pursuit of Sustainable Development - Concepts, Policies and Arenas*. *International Political Science Review*, 20(2), 123–128. <https://doi.org/10.1177 /0192512199202001>.
- Lago, L.A. (1990). *A retomada do crescimento e as distorções do milagre: 1967-1973*. In: Abreu, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889 – 1989*. Rio de Janeiro: Campus, p. 233 – 294.
- Lange, O (1985). *Ensaio sobre planificação econômica*. Coleção - Os economistas. São Paulo: Nova Cultural.
- Langhelle, O. (2000). *Why ecological modernization and sustainable development should not be conflated*. *Journal of Environmental Policy & Planning - J ENVIRON POL PLAN*. 2. 303-322. 10.1002/1522-7200(200010/12)2:43.O.CO;2-0.
- Latouche, S. (2003) *Pour une société de décroissance – Le Monde diplomatique – Novembre 2003*, pages 18 et 19. Disponível em: <https://www.monde-diplomatique.fr /2003/11/Latouche/10651>
- Latouche S (2009) *Farewell to Growth*. Cambridge, UK, Polity Press.
- Latouche, S. (2009) *Pequeno tratado do decrescimento sereno /Tradução Claudia Berliner*, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- Lavalle, J. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. CEPAL (Comissão econômica para América Latina y el Caribe) – Série Gestión pública nº 75. Santiago: Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES), 2012.
- Le Blanc, D. (2015). *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*. DESA Working Paper nº 141. Nova York, United Nations.
- Lélé, S. (1991). *Sustainable development: A critical review*, *World Development*, Volume 19, Issue 6, 1991, Pages 607-621, ISSN 0305-750X, [https://doi.org/ 10.1016/ 0305-750X\(91\)90197-P](https://doi.org/ 10.1016/ 0305-750X(91)90197-P).

- Lewis, A. (1960). *Os princípios do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1960. Original inglês: *The principles of economic planning*, London George Allen & Unwin Ltd, 1956.
- Lima, P. (2009). *O Ministério Público como Instituição Potencializadora do Desenvolvimento Sustentável: reflexões a partir de experiências na Bacia do Rio São Francisco-MG*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social - Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros, 2009.
- Lindahl, K. , Baker, S., Rist, L. & Zachrisso, A. (2016). *Theorizing pathways to sustainability*. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 23:5, 399-411, DOI: 10.1080/13504509.2015.1128492.
- Lindblom, C. (1959). *The Science of "Muddling Through"*. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. doi:10.2307/973677.
- Linnér, B & Selin, H. (2013). *The United Nations Conference on Sustainable Development: forty years in the making* - Environment and Planning C: Government and Policy 2013, volume 31, pages 971–987.
- Loorbach, D. (2009). *Transition management for sustainable development: A prescriptive, complexity-based governance framework*. *Governance*. 23. 161 - 183. 10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N. & Avelino, Flor. (2017). *Sustainability transitions research: Transforming science and practice for societal change*. *Annual Review of Environment and Resources*. 42. 10.1146/annurev-environ-102014-021340.
- Lopes, C. T. (1990). *Planejamento, Estado e crescimento*. São Paulo: Pioneira.
- Lundqvist, L. (2004) *Sweden and ecological governance – straddling the fence*. Manchester: Manchester University Press.
- Mannheim, K. (1972). *Liberdade, poder e planificação democrática*. São Paulo, Mestre Jou.
- Manzini, E. (1990). *A entrevista na pesquisa social*. *Didática*, São Paulo, v. 26/27, p 149-158, 1990/1991.
- Markard, J., Raven, R. & Truffer, B. (2012). *Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects*. *Research Policy - RES POLICY*. 41. 10.1016/ j.respol. 2012. 02.013.
- Matos, P. (2002) *Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*. Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz - Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.
- Máttar, J & Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe – Enfoques, experiencias e perspectivas*. Santiago: CEPAL (Comissão económica para América Latina y el Caribe)/Ministry of Foreign Affairs.
- Matheus, F. (2012) *Governance and state capacity*. In: Levi Faur, D (Org.) *The Oxford handbook of governance*. Oxford, England: Oxford University Press, 2012.

- Matus, C. (1996) *Adeus, senhor Presidente. Governantes governados*. São Paulo: Edições Fundap.
- Maurin, F. & Vergragt, P (2010). *Serge Latouche, Farewell to growth - Sustainability: science, practice and policy*, 6:2, 77-80, DOI10.1080/15487733.2010.11908056.
- Mazlum, S. C. (2004). The politics of sustainable development: Sustainability planning in UK and Turkey*.
- Meadowcroft J. (1997) *Planning, democracy and the challenge of sustainable development*. International Political Science Review. 1997;18(2):167-189. doi: 10.1177/019251297018002004.
- Meadowcroft, J. (2000). *Sustainable Development: A New(Ish) Idea for a New Century?* Political Studies. 48. 370-387. 10.1111/1467-9248.00265.
- Meadowcroft, J. (2007). *National sustainable development strategies: features, challenges and reflexivity*. Eur. Env., 17: 152-163. <https://doi.org/10.1002/eet.450>.
- Meadowcroft, J. (2007). *Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World*. Journal of Environmental Policy & Planning - J ENVIRON POL PLAN. 9. 299-314. 10.1080/15239080701631544.
- Meadowcroft, J. (2014). *Planning for Sustainable Development: what can be learnt from the critics?* In: Planning Sustainability, ed. by M Keeny & J Meadowcroft. London and New York: Routledge.
- Meadowcroft, J., Farrell, K. & Spangenberg, J. (2005). *Developing a framework for sustainability governance in the European Union*. International Journal of Sustainable Development, Vol. 8, Nos 1/, pp 3-11.
- Meadows, Donella, Meadows, Dennis, Randers, Jorgen & Behrens, William (1972). *Os Limites do Crescimento*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Mello e Souza, N. (2012). *O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas*. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 46(6): 1671-1720.
- Memórias do Desenvolvimento. (2009). Ano 3, nº 3. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.
- Milanez, B. & Bührs, T (2007). *Marrying strands of ecological modernization: a proposed framework*, Environmental politics 16(4), pp 565-583.
- Mol, A & Sonnenfeld, D. (2000) *Ecological modernization around the world: An introduction*. Environmental Politics 9(1):3-16.
- Monkelbaan, J. (2018). *Governance for the Sustainable Development Goals: Exploring an Integrative Framework of Theories, Tools, and Competencies*. 10.1007/978-981-13-0475-0.
- Moura, A & Bezerra, M. (2016) *Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil*. In: Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Org.: A. Moura. Brasília: IPEA.

- Mueller, B. & Mueller, C. (2009). *The role of institutions in sustainable development*. In: Welfare economics and sustainable development Vol II. Edited by: Yew-Kwang Ng & Ian Wills – Encyclopedia of life systems support. Oxford (UK) Eolss Publishers Co. Ltd.
- Munhoz, D. (1997). *Inflação brasileira - os ensinamentos desde a crise dos anos 30*. Revista Economia Contemporânea nº 1 jan-jun 1997. pp 59-87.
- Myrdal, G. (1970). *An Approach to the Asian Drama: Methodological and theoretical*. New York: Vintage Books.
- Nardes, J.; Altounian, C. & Vieira, L. (2018). *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 3ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum.
- Niestroy, I., Dirth, E., Zondervan, R. & Hege, E. (2019). *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: Good practices and the way forward*. 10.2861/28364.
- Nilsson, M. & Persson, A. (2003). *Framework for analyzing environmental policy integration*. Journal of environmental policy and planning, vol. 5, nº 4, December 2003, 333-359.
- Norgaard, R. (1994). *Development betrayed: The end of progress and a coevolutionary revisioning of the future*. New York and London: Routledge.
- Nove, A. (1987) *The New Palgrave: a dictionary of economics*. 1987.
- Oliveira, J. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. Revista de administração pública 40 (2) pp 273-288, mar/abr 2006.
- Olsson, J. (2009). *Sustainable development from below: Institutionalizing a global idea-complex*. Local Environment. 14. 127-138. 10.1080/13549830802521436.
- Orenstein, L & Sochaczewski, A. (1990) *Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961*. In: ABREU, Marcelo de Paiva. A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- O'Riordan, T. (2014). *Sustainability beyond austerity: Possibilities for a successful transition to a wellbeing society*. Análise Social. 49. 497-520.
- PAGE (Partnership for action on green economy) (2016). *Integrated planning & sustainable development: Challenges and opportunities*.
- Pal, L. (2011). *Assessing incrementalism: Formative assumptions, contemporary realities*, Policy and Society, 30:1, 29-39, DOI: 10.1016/j.polsoc.2010.12.004.
- Palazzo, J. (1977). *O Planejamento do desenvolvimento econômico – o caso brasileiro*. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS.
- Pares, A & Valle, B. (2006). *A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios*. In: *Planejamento e Orçamento Governamental*. Orgs. Giacomoni, J. & Pagnussat, J.. Brasília: ENAP.
- Pinho Neto, D. (1996). *A estratégia brasileira em perspectiva internacional*. In: O BNDES e o Plano de Metas. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Fundação Getúlio

- Vargas). Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, p. 148.
- Pinho, C. E. (2018). *Reformas de mercado e atrofia do planejamento governamental no Brasil (1985- 2002)*. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.4, n° 2, p 570-641, abr-jun 2018.
- Pires, R., Amaral, L. & Santos, J.C (2006). *Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente*. In: *Planejamento e Orçamento Governamental*. Orgs. Giacomoni, J. & Pagnussat, J. Brasília: ENAP.
- Pochman, M. (2015). *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias & Letras.
- Raworth, K. (2012) *A Safe and Just Space for Humanity: Can We Live Within the Doughnut?*, Oxfam Discussion Paper, Oxford: Oxfam, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications>.
- Redclift, M. (1984). *Development and the environmental crisis - Red or green alternatives*. London and New York: Methuen & Co. Ltd.
- Redclift, M. (2005). *Sustainable development (1987–2005): an oxymoron comes of age*. Sustainable Development, 13: 212-227. <https://doi.org/10.1002/sd.281>.
- Revista Visão (1974). Volume 44. Rio de Janeiro.
- Rezende, F. (2010). *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Texto para Discussão, n° 4) Brasília, DF: CEPAL-Escritório no Brasil/ IPEA.
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Rotmans, J., Kemp, R. & van Asselt, M. (2001), *More evolution than revolution: transition management in public policy*, Foresight, Vol. 3 No. 1, pp. 15-31. <https://doi.org/10.1108/14636680110803003>
- Sachs, J D, (2012). *From Millennium Development Goals to sustainable development goals*. The Lancet 379 (9832) 2206–2211.
- Sachs, J. D. (2015). *The Age of Sustainable Development*. New York, NY: Columbia University Press.
- Sachs, W. (1999). *Planet dialectics. Explorations in environment and development*. London: Zed Books.
- Sandroni, P. (2008). *Dicionário de economia do século XXI*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- Santos, E. (2011). *O confronto entre o planejamento governamental e o PPA*. In: *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Vol. 4. p. 307-336. Brasília: IPEA, 2011.
- Schmidt, L., Nave, J. G. & Guerra, J. (2006), *Who's afraid of Local Agenda 21? Top-down and bottom-up perspectives on local sustainability*, *International Journal of Environment and Sustainable Development*, 5 (2): 181-198.

- Schmidt, L. & Guerra, J. (2018). *Sustainability: dynamics, pitfalls and transitions*. 10.31447/ics9789726715054.01.
- Scoones, I. (2016). *The politics of sustainability and development*. Annual Review of Environment and Resources. 41. 10.1146/annurev-environ-110615-090039.
- Sedlacko, M & Gjoksi, N. (2009). *Sustainable development and economic growth: Overview and reflections on initiatives in Europe and beyond*. European Sustainable Development Network. Quarterly Report December 2009.
- Sen, A & Anand, S. (2000). *Human Development and Economic Sustainability*. World Development. 28. 2029-2049. 10.1016/S0305-750X (00) 00071-1.
- Shove, E & Walker, G. (2007). *Caution! Transitions ahead: politics, practice and sustainable transition management*. Environment and Planning A. 39.763-770.10.1068/a39310.
- Silva, V. L. (2015). *A influência da tecnocracia industrial-empresarial na identificação entre desenvolvimento econômico e industrialização na Política de Planejamento Nacional*. RjurFa7, Fortaleza, v.12, n. 2, p. 61-85, jul/dez. 2015.
- Singer, P. (1977) *Desenvolvimento e crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Smith, A. & Raven, R. *What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability*. Research policy 41, 1025-1036.
- Smith, A. (1985) *A riqueza das nações*. Coleção - Os economistas. São Paulo: Nova Cultural.
- Souza, A. (2004). *As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública*. UNICiências, v. 8, 2004. P 99-130.
- Souza, C. (2012). *Capacidade estatal: notas sobre definição, dimensões e componentes*. Brasília: Ipea. Trabalho não publicado.
- Springett, D. & Redclift, M. (2015). *Sustainable development: History and evolution of the concept*. Routledge International Handbook of Sustainable Development. 3-38.
- Steurer, R. (2008). *Sustainable development strategies as policy integration processes: coping with integrative governance challenges in Europe*. Researchgate.
- Stirling A. (2014) *Emancipating transformations: from controlling “the transition” to culturing plural radical progress*. Work. Pap 64, Brighton, UK: STEPS Centre
- Stratos, Inc. (2004). *Brazil case study: Analysis of national strategies for sustainable development*. In National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches, and Innovations. Based on a 19-country Analysis. Retrieved on June 2019 from: http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_sdsip_brazil.pdf.
- Swyngedouw, E. (2007). *The post-political city*. Urban Politics Now. Re-Imagining Democracy in the Neoliberal City. 58-77.
- Swyngedouw, E. (2010). *Impossible sustainability and the post-political condition*. 10.1007/978-90-481-3106-8_11.

- Tarifa, M & Rippel, R. (2016). *Planejamento e desenvolvimento brasileiro: análise histórica sob a perspectiva tributária inserida nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II)*. Revista FAE, Curitiba, v. 19, nº 2, p 6-21.
- Tavares, M. (1977). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Tenoury, G. & Menezes Filho, N.(2017). A evolução do diferencial salarial público- privado no Brasil. São Paulo: Insper. 41 p. (Policy Paper, n. 29).
- Tinbergen, J. *Política econômica: princípios e planejamento*. Coleção - Os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- Toman, M. (1992). *The Difficulty in Defining Sustainability*, Resources 106 pp.3-6, summarized in R. Krishnan, J. Harris, and N. Goodwin eds. (1995), *A Survey of Ecological Economics*, p. 88-90. Washington, D.C.: Island Press.
- Toumi, O., Le Gallo, J. & Ben Rejeb, J. (2017). *Assessment of Latin American sustainability*," Renewable and Sustainable Energy Reviews, Elsevier, vol. 78(C), pages 878-885.
- Triviños, A. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.
- United Nations - Department of Economic and Social Affairs UNDESA (2012). *Back to our common future - Sustainable Development in the 21st century (SD 21) project*. Summary for policymakers. Nova York, United Nations.
- United Nations - Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2012). *National Institutions for Sustainable Development. A preliminary review of the institutional literature*. Nova York, United Nations Organization.
- United Nations - Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2015). *Integrated approaches to sustainable development planning and implementation*. Nova York, United Nations.
- United Nations (2015): *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>.
- United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development (2021). *Financing for Sustainable Development Report 2021*. New York: United Nations. Disponível em: <https://developmentfinance.un.org/fsdr2021>.
- United Nations Conference on Environment and Development (1992). *Agenda 21*. Nova York: United Nations Organization.
- United Nations General Assembly (2015) - *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York, 2015.
- Veiga, J. (2014). *O âmago da sustentabilidade*. *Estudos Avançados*, 28(82), 7-23. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/88916>.

- Vivien, F. (2008). *Sustainable development: An overview of economic proposals*. Surveys and Perspectives Integrating Environment & Society. 1.
- Vom Hau, M. (2012). *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*. Barcelona: Ibei, 15 Feb. 2012. ESID Working Paper No. 02. State capacity and inclusive development: new challenges and directions. Matthias vom Hau 1 February 15, 2012
- Vos, R.. (2007). *Defining sustainability: a conceptual orientation*. J. Chem. Technol. Biotechnol., 82: 334-339. doi:10.1002/jctb.1675
- Voss, J., Smith, A. & Grin, J (2009). *Designing long-term policy: rethinking transition management*, Policy Sciences, Springer; Society of Policy Sciences, vol. 42(4), pages 275-302, November. <https://ideas.repec.org/a/kap/policy/v42y2009i4p275-302.html>.
- Waas, T., Hugé, J., Verbruggen, A. & Wright, T. (2011). *Sustainable development: A bird's eye view*. Sustainability. 3. 1637-1661. 10.3390/su3101637.
- Weale A. (1992). *The New Politics of Pollution*. Manchester University Press: Manchester.
- Weffort, F. (1968). *Classes populares e política: contribuição ao estudo do populismo*. Tese de doutoramento. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Wildavsky, A. (1973) *If planning is everything, maybe it's nothing*. *Policy Sci* **4**, 127–153 (1973). <https://doi.org/10.1007/BF01405729>.
- World Bank (2007). *Results-based national development strategies - Assessment and challenges ahead*. December, 2007.
- World Economic Forum (WEF) (2020). *Measuring Stakeholder Capitalism Towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation*. White Paper September 2020. Genebra, WEF.
- Wright, J. & Kurian, P. (2010). *Ecological modernization versus sustainable development: the case of genetic modification regulation in New Zealand*. *Sustainable Development*, 18, 398-412.
- Zagame P. *Planification stratégique. Quelques réflexions pour une transposition à la planification nationale*. In: *Revue économique*. Numéro Hors Série, 1993. Perspectives et réflexions stratégiques à moyen terme. pp. 13-56. DOI <https://doi.org/10.3406/reco.1993.4094>.

ANEXOS

Anexo 1 - Modelo básico do roteiro de entrevista

- 1 – Como você avalia o seu conhecimento de questões ambientais em geral (desenvolvimento sustentável, mudança climática, agricultura de baixo carbono, proteção da camada de ozônio etc.)? Na sua rotina profissional, você tem necessidade de ter esse tipo de conhecimento?
- 2- Como é/foi o seu envolvimento com o planejamento plurianual? Em que PPA esteve envolvido?
- 3- Qual é/era o seu nível de autonomia quando participa/participou das reuniões de formulação das metas/objetivos dos PPA?
- 4- Há/havia alguma instrução de seus superiores acerca de quais posições assumir/pontos a defender/objetivos a alcançar/metast a incluir nos PPA?
- 5- Como você avalia a posição dos outros ministérios em relação aos pontos de vista defendidos pelo ministério que você representa(va)? Era de oposição/colaboração/construção de consenso?
- 6- Como você avalia a possibilidade de se realizar uma transição para uma economia de baixa emissão de CO₂ no Brasil?
- 7- Que obstáculos você enxerga em relação ao alcance das metas das metas de desenvolvimento sustentável no Brasil?
- 8- Se tivesse que eleger um obstáculo principal, qual seria? Vontade política, recursos financeiros ou humanos? Desconhecimento técnico de como fazê-lo? Problemas de gestão?
- 9- Em minha pesquisa eu considero que há um descolamento entre o discurso de desenvolvimento sustentável e a prevalência de uma prática de crescimento econômico a qualquer custo, ou ao menos, não tão preocupada com as premissas e os princípios do DS. Você concorda? Sim ou não? Por que? Que fatos ou situações você aponta para embasar sua resposta?
- 10 – Você avalia que o Brasil é capaz de tecnologicamente realizar uma transição para o desenvolvimento sustentável? Possui know-how para isso?
- 11- O cenário internacional na sua opinião influencia/determina/incentiva/constrange a orientação de políticas públicas na direção de um desenvolvimento sustentável?

- 12 – Você considera importante o papel do estado no processo de direcionar a economia para um paradigma de desenvolvimento sustentável?
- 13- Como você vê o papel do mercado?
- 14- Qual é/era a importância atribuída a desenvolvimento sustentável no âmbito do seu órgão? Como essa importância/falta de importância se manifestava? Que instrumentos eram vistos como necessários/suficientes para se alcançar os objetivos almejados pelo órgão?
- 15- Qual é/era a visão do seu órgão/ministério acerca do MMA?
- 16- Você acredita na proposta de planejamento da economia nos moldes propostos pelo PPA?
- 17- Você acredita na eficácia de políticas públicas para se alcançar o desenvolvimento sustentável?
- 18- Você considera que o tema de Desenvolvimento Sustentável é transversal na agenda do governo?
- 19- No plano intra-ministerial, você percebe diferentes visões da questão ambiental/posição em relação a desenvolvimento sustentável? Que grupo(s) predomina(m)?
- 20- Você sentiu evolução no PPA ao longo dos anos? Em que sentido? Na questão da elaboração, comunicação, no processo de avaliação dos resultados?
- 21 – Você considera difícil integrar os objetivos/metas dos ODS (tipo: redução de pobreza - conservação do meio ambiente; crescimento - conservação do meio ambiente; disponibilidade energética - conservação ambiental)?
- 22 – Você acha que falta expertise na Administração pública federal para atingimento das metas? Faltam pessoas qualificadas?
- 23 – Qual a sua experiência no ?
- 24 – Você considera as instituições brasileiras adequadas para alcançar as metas de DS?
- 25- O meio ambiente é menos priorizado do que o social e o econômico nas políticas públicas e no planejamento?
- 26 – Qual era o nível de envolvimento dos dirigentes na formulação dos planos (PPA, estratégicos)?