

# **PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA CÉTICOS**

**EVIDÊNCIAS HISTÓRICAS E  
TEÓRICAS NO BRASIL**

**JOSÉ CELSO CARDOSO JR.**

2020

PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL PARA  
CÉTICOS: EVIDÊNCIAS  
HISTÓRICAS E TEÓRICAS  
NO BRASIL

José Celso Cardoso Jr.

2020

# Planejamento Governamental para Céticos: Evidências Históricas e Teóricas no Brasil

José Celso Cardoso Jr.

PREPARAÇÃO DE ORIGINAIS: José Celso Cardoso Jr.

REVISÃO: José Celso Cardoso Jr.

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Sinoel Batista

CAPA: Raphael Viçoso

DIAGRAMAÇÃO: João Inacio dos Santos Neto

Cardoso Jr., José Celso

Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil. / José Celso Cardoso Jr. – São Paulo : Editora Quanta, 2020.

1.Estado. 2.Planejamento governamental.  
3.Desenvolvimento inclusivo. I. Título.

CDD 320

2020 por José Celso Cardoso Jr.

ISBN: 978-65-990864-0-3

Direitos para esta edição

Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais,  
Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social - instituto JUS.

Rua Doutor Clóvis de Oliveira, 166 - Vila Progredior

CEP: 05616-130 - São Paulo-SP

Fone/Fax: + 55 11 3385-0400



Impresso no Brasil - 2020

# CAPÍTULO 1

## O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E

### MODELOS DE ESTADO NO BRASIL:

uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do IPEA.<sup>1</sup>

Luciana P. Papi, Luana Kohlrausch, Paxuca B. Sanchez, Diogo J. Demarco

O debate sobre planejamento governamental avança a partir da década de 1930 nas economias ocidentais como resposta à quebra da bolsa de New York de 1929, que levou a uma crise econômica internacional profunda e causou um abalo na crença do livre mercado e no progresso espontâneo das sociedades (POLANY, 2012). Como consequência, houve uma valorização dos Estados como salvaguarda dos processos cíclicos de crise (idbem, 2012), que passaram a intervir na economia e na proteção social, desenvolvendo, assim, capacidades estatais para alcançarem seus objetivos.

Nesse contexto, tanto no centro (a partir das ideias keynesianas e do *New Deal*) quanto na periferia (a partir do desenvolvimentismo), pode-se afirmar que o planejamento foi a principal ferramenta utilizada pelos Estados para promover o desenvolvimento e a transformação social (BIELCHOWSKY, 2004). No caso dos países centrais, serviu como estratégia para reconstrução das nações devastadas pela II Guerra (o plano Marshall), levando a Europa a alcançar um grande

---

<sup>1</sup> Este texto foi apresentado no 3º ENEPCP (Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas) em Natal-RN em agosto de 2019.

crescimento econômico já nos anos 1950 e 1960 (GIACOMONI E PAGNUSSAT, 2007). Nesse mesmo período, na América Latina funcionou como uma alavanca para o desenvolvimento – entendido como sinônimo de crescimento econômico e superação do subdesenvolvimento (BIELCHOWSKY, 2004). Desta forma, mesmo portador de limitações em sua aplicabilidade - por conta da excessiva centralização e certo nível de burocratização (MATUS, 1993) - o planejamento foi, durante a primeira metade do século XX (especificamente de 1930 a 1970), o aliado principal do Estado para a transformação das realidades.

Este movimento também se manifesta no Brasil. O debate sobre o planejamento nasce em paralelo ao modelo de Estado que o origina: o desenvolvimentista erguido a partir da Era Vargas, cuja característica principal foi a sua forte presença na implementação do projeto industrializador e modernizador do setor público. Neste ínterim, também se iniciam debates teóricos em importantes *think tanks* latino-americanos, como o Instituto Superior Estudos Brasileiros (ISEB) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que retroalimentaram com ideias e propostas a estratégia de desenvolvimento da região. Em geral, os teóricos do desenvolvimentismo avaliavam o planejamento como um importante instrumento para a condução do processo de industrialização - um eixo central na construção de um Estado “capaz” nas suas tarefas de promoção do desenvolvimento econômico (BIELCHOWSKY, 2004). Entretanto, no caso brasileiro, apesar de grandes esforços na construção de estruturas de planejamento desde o DASP, muitos dos planos fracassaram na sua implementação (REZENDE, 2011).

A partir do governo Castelo Branco, cresce a consciência da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento para desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (REZENDE, 2011). Com isso, deu-se início a uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano de longo prazo. E foi no bojo destas iniciativas que nasceu o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), cuja criação foi fomentada pelo ministro Roberto Campos. A ideia de criar um instituto com esses objetivos visava reforçar a base de conhecimento técnico à disposição do Estado brasileiro, com o propósito de ampliar a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento (SIDNEY, 2014).

Apesar do IPEA ter colaborado desde sua fundação com a formulação de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento (tais como o PAEG e o Plano Decenal), dada sua expertise e produção de estudos técnicos, a partir dos anos 1980 a Instituição passa a enfrentar dificuldades. Segundo Rezende

Neste período o sistema de planejamento sofreu duros golpes, havendo um progressivo “esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo” (REZENDE, 2011, p. 186).

Como consequência do processo de crise internacional nos anos 1970, que colocou o Estado - seu tamanho e *modus operandi* - como pivô da crise, as ideias liberais voltam a ganhar espaço como paradigma para a política e administração dos Estados. Passa a haver, assim, tanto no Brasil quanto nas demais economias ocidentais, uma inflexão no modelo de Estado, de um caráter keynesiano/desenvolvimentista para outro, mais liberal. No Brasil, este processo teve como consequência um enfraquecimento do sistema de planejamento e do próprio IPEA. Então, se é possível afirmar que na primeira metade

do século XX há uma correlação positiva entre tamanho do Estado, planejamento e desenvolvimento, a crise da década de 1970 representa o questionamento das possibilidades do planejamento como instrumento de operacionalização da mudança social, uma vez que há um privilegiamento do livre mercado enquanto mecanismo ótimo para alocação de recursos.

Partindo do pressuposto que o IPEA constituiu-se historicamente como um *Think Tank*, na medida em que sua função foi subsidiar a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país (ÁVILA; HAUCK, 2014); e que porta autonomia relativa – pois se trata de um órgão governamental constituído para colaborar com a função do planejamento; sustentamos nesse trabalho que os projetos políticos governamentais podem afetar a agenda de pesquisa da Instituição, que oscila entre temas e quantidade de produção conforme os governos. Desta forma, o objetivo deste capítulo é identificar os sentidos atribuídos ao planejamento governamental nas publicações do IPEA em três décadas – de 1990, início do processo reformista brasileiro, até os dias atuais – e quais as relações destes sentidos com os modelos de Estado vigentes nos distintos contextos, especialmente considerando a retomada do planejamento nos anos 2000. Para atender a esse objetivo, verificamos a evolução no número de publicações relacionadas ao planejamento no período de 30 anos; classificamos as publicações quanto ao ano da publicação, tipo (se artigo, livro, nota técnica, entre outros); níveis federativos de planejamento; setores de políticas públicas; identificamos e classificamos as publicações quanto aos sentidos e valores atribuídos ao planejamento; por fim problematizamos os achados frente ao debate sobre modelos de Estado.



Do ponto de vista metodológico, trata-se de um estudo exploratório com objetivos descritivos, operacionalizado através de análise bibliométrica. A constituição do *corpus* de análise foi realizada através de pesquisa *online* no repositório do IPEA (<http://repositorio.ipea.gov.br>) e deu-se em duas etapas. Na primeira delas foi realizada a busca pela palavra-chave ‘planejamento’ em todo o repositório, tendo como filtro o ano de publicação (ano a ano, entre 1990 a 2019). Considerando que os filtros desta primeira etapa foram amplos e retornaram muitas publicações onde o planejamento não era objeto de discussão – como ao falar sobre ‘tendências do sistema de saúde’ e tratar sobre ‘planejamento familiar’, foi realizada uma segunda etapa onde se selecionou, documento a documento, aqueles onde o planejamento era objeto de análise/problematização. São as publicações resultantes desta segunda etapa de seleção que constituem o *corpus* e banco de dados de análise nesta pesquisa, que foi tratado a partir de dimensões-chaves.

Para atender aos objetivos do trabalho, nas páginas que seguem trazemos um marco teórico-conceitual sobre *Think Tanks* e porque o IPEA pode ser considerado uma instituição desse tipo. Na sequência, trazemos a trajetória de construção do planejamento no Brasil e sua relação com os governos. Na terceira seção, antecedendo a análise de dados, discutimos os modelos de Estado como subsídio para análise sobre os sentidos do planejamento na seção final.



## 1. O IPEA como Think Tank

Os *Think Tanks* têm por objetivo típico a pesquisa e disseminação de ideias relacionadas a políticas públicas (ÁVILA; HAUCK, 2014) e podem ser entendidos enquanto organizações especializadas em produzir análise (*policy analysis*) e defender causas ou políticas (*policy advocacy*) compreendidas como de relevância coletiva. Assim, tais instituições ofertam instrumentalização técnico-política para decisões em diversas áreas de políticas públicas, como educação, saúde, segurança, gestão, meio ambiente, relações internacionais, etc (SECCHI & ITO, 2016).

As primeiras iniciativas envolvendo a criação destas organizações formais, cuja temática era principalmente orientada para a política externa, ocorreram na primeira década do século XX, nos Estados Unidos. O termo *Think Tank* era utilizado para se referir às salas secretas onde se elaboravam planos e estratégias militares (TEIXEIRA SILVA, 2007 apud Dias-Rigolin e Hayashi, 2011). Contudo, verifica-se que a tendência de criação destas organizações compreendidas como *Think Tanks* remonta aos anos 1945, nos Estados Unidos, e possuíam entre as suas funções produzir e disseminar conhecimentos, construindo uma ponte entre os resultados das investigações científicas e as políticas públicas (FACHONE E VELHO, 2014, p.51).

Recentemente, dados do relatório *Think Tanks and Civil Societies Program* (TTCSP) indicam que no ano de 2017 havia 7.815 organizações classificadas como *think tank*, das quais 55% estão localizadas na América do Norte e Europa. E, cerca de um terço destas organizações nestes continentes foram criadas a partir da década de 1980. (MCGANN, 2018 apud Vianna et al, 2019).

Os debates acadêmicos que buscam conceituar *Think Tanks* – TTs – estão longe de serem consensuais. As principais divergências relacionam-se com as tentativas de classificação e definição de parâmetros de enquadramento de diferentes instituições dentro do escopo de um TT, especialmente tomando como referência o grau de autonomia formal destas em relação a grupos de interesse, partidos políticos e governos (DIAS-RIGOLIN E HAYASHI, 2014). Há na literatura definições mais ortodoxas que dão ênfase à necessidade de autonomia formal; e outras mais ecléticas, que tentam entender os TTs não a partir de seus vínculos, mas com base no seu papel e função (MEDVETZ, 2008 APUD FACHONE E VELHO, 2014).

Concordando com Dias-Rigolin; Hayashi (2014), para quem as definições mais ortodoxas de TTs, que visam criar taxonomias *de quem está dentro e fora* a partir da independência formal destas instituições em relação a grupos de interesse, acabam por deixar de fora importantes instituições, especialmente aquelas constituídas fora do contexto anglo-saxão, nesse artigo adotamos a perspectiva eclética analisando os *think tanks* a partir de sua função na sociedade.

Retomando Weaver e McGann (2002, apud HAUCK; ÁVILA, 2014), a expansão dos TTs para outros contextos fez com que estas instituições precisassem se adaptar a diferentes características e contextos sócio-históricos, onde, por exemplo,

A ausência de tradições filantrópicas fortes ou legislações tributárias que encorajem a filantropia privada levou os TTs, em muitos desses países, a serem primariamente fundados por governos, partidos políticos, ou doadores internacionais, como é o caso de alguns países asiáticos, Rússia e Comunidade de Estados Independentes, assim como o próprio Brasil. (HAUCK; ÁVILA, 2014, p. 185)

Assim, na busca de uma definição menos restritiva, Medvetz (2008 apud DIAS-RIGOLIN E HAYASHI, 2011), pontua que eles podem ser compreendidos como organizações que atuam em espaços sociais híbridos, frequentemente situados nas fronteiras de distintos campos: o político; o econômico; o da mídia; e o da produção de conhecimento. Confrontam-se, deste modo, necessidades de inserção política, publicidade e garantia de sobrevivência financeira com a perspectiva de construir e manter a autoridade intelectual e o rigor metodológico - sem os quais estas instituições não se legitimam.

Já Acuna (2009, apud Dias-Rigolin e Hayashi, 2011, p. 10) propõe considerar como TTs como

a) atores coletivos; b) formalmente institucionalizados; c) sem fins lucrativos; d) cuja função organizacional dominante, de fato ou de direito, seja influenciar as políticas públicas; e) influência esta que é exercida através da produção e transmissão do conhecimento; f) transmissão cujo foco pode incidir sobre diversos atores passíveis de interferir, direta ou indiretamente, na formulação e implementação de políticas públicas (sejam atores governamentais, páragovernamentais, do mercado ou da sociedade civil).

É a partir desta interpretação eclética que se assume neste trabalho o IPEA como um *Think Tank*, especialmente porque ele nasce de uma iniciativa do governo com a função de subsidiar a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país. Em que pese as noções de desenvolvimento terem se modificado ao longo do tempo, em função dos governos que transitaram, o papel do IPEA continua sendo de produção e transmissão do conhecimento científico qualificado e socialmente útil. Por essa razão o IPEA figura, de acordo com o ranking mundial de TTs, o *Global got-to think tanks Index*<sup>2</sup>, entre os oito mais importantes TTs na 2 Segundo tipologia de vínculos institucionais elaborada pelo Global got-to think tanks Index, a maior parte dos TTs pode se enquadrar entre as

América do Sul e Central - junto com FGV e CEBRI, no Brasil - e o 25º melhor TT filiado ao governo a nível mundial, segundo dados de 2018.

O atual IPEA nasceu sob o nome de EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada) e foi criado em 1964, por iniciativa do Ministério do Planejamento, a partir do crescimento do acordo, na década de 1960, sobre a necessidade de se reforçar o arcabouço do planejamento para desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (REZENDE, 2011). Foi então que o Ministro Roberto Campos convidou o economista João Paulo dos Reis Velloso a revisar o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e, com isso, desenvolver um novo órgão governamental que ajudasse o Executivo a formular o planejamento da economia a partir de uma visão estratégica (SIDNEY, 2014). A partir desse marco, tem início uma ampla mobilização de recursos técnicos para reforçar a base de conhecimento à disposição do Estado brasileiro, com o objetivo de ampliar a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento.

Iniciou-se, assim, a composição de uma equipe de trabalho multidisciplinar composta por especialistas de diversas áreas do conhecimento como: economia; comércio exterior; indústria; agricultura; energia; transportes; recursos humanos; saúde; saneamento e desenvolvimento regional. Diante da escassez de conhecimento especializado no Brasil, algumas universidades estrangeiras - como a Universidade de Berkeley da Califórnia, Estados Unidos - colaboraram com a fundação do EPEA enviando uma equipe para funcionar em caráter permanente (VELLOSO, 2005, p. 25). Isso contribuiu

---

categorias de autônomo e independente; quase independente; filiado ao governo; quase governamental; filiado à universidade; filiado a partidos políticos; e corporativos (com fins lucrativos). Segundo a metodologia do índice, o IPEA enquadra-se na categoria “filiado ao governo.”

para a consolidação de um quadro burocrático qualificado, do que mais tarde viria a ser o IPEA.

A ideia era construir um órgão pensante de governo, fora da rotina da administração.[...] Pretendíamos que o IPEA fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, policy-oriented, e que ajudasse o governo a formular o planejamento numa visão de médio e longo prazo. (VELLOSO, 2005, p. 21).

O EPEA transforma-se em IPEA com a reforma administrativa de 1967, quando tornou-se fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, possuindo como finalidade, segundo o art. 190 do decreto lei 200/67, “auxiliar o Ministro de Estado na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover a atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial” (ART 190, DECRETO LEI 200/67, redação dada pela LEI 8029/90).

Cabe salientar que, desde o período de sua fundação, o IPEA teve forte participação na construção do planejamento governamental, sobretudo no regime militar, avançando na ideia de planejamento de longo prazo. Desta forma, nos anos 1960, colaborou com a formulação do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Costa e Silva, que logo fora substituído pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Ainda ao longo dos anos 1960, no âmbito da reforma administrativa de 1967, as competências do IPEA se ampliam. Conforme Sidney (2014),

Em 1966 foi criado o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento (1967-1969) recebeu como herança o Econômico e Social (Cendec), cuja finalidade era qualificar pessoal das secretarias gerais dos ministérios e das secretarias de planejamento dos estados, bem como manter o programa de doutoramento de técnicos do próprio Ipea no exterior. Em seguida, em 1968, surge o Centro Nacional dos Recursos Humanos (CNRH), voltado para a elaboração do orçamento das políticas públicas dos ministérios setoriais das áreas de saúde, educação e emprego com base no conceito de “capital humano” (2014, p. 5).

No início da década de 1970 o IPEA divide-se em IPLAN - Instituto de Planejamento, de configuração mais técnica, voltado para o desenvolvimento do planejamento integrado às ações próximas e imediatas do governo federal e localizado em Brasília; e o INPES - Instituto de Pesquisa - de caráter mais acadêmico, localizado no Rio de Janeiro. Essa divisão de especialidades, conforme Sydney (2014), representou uma tentativa de autonomização do instituto no sentido de uma produção mais acadêmica e crítica.

O Ipea passava a ser um grande instrumento para a visão das políticas públicas, para o desenvolvimento da pesquisa e, portanto, da habilidade de conhecer e formular uma crítica sobre o que ocorre no país (SIDNEY, 2014, p.5)

Entretanto, apesar desse processo de autonomização, ao longo dos anos 1970, o prestígio do instituto aumenta com os governos militares. Na medida em que houve incorporação de novos técnicos, aumentou significativamente a realização de trabalhos que colaboraram com tais governos. Conforme Malan,

Ao longo da década de 1970, a credibilidade do IPEA como órgão pensante para apoio ao planejamento governamental cresce na medida em que a equipe do instituto mantém a realização de diagnósticos e planos setoriais notáveis da admiração dos presidentes de governos sucessores, tendo realizado a publicação de estudos pioneiros em áreas estratégicas como agricultura, com a descoberta dos Cerrados, economia, com estudos sobre a distribuição da riqueza, na educação estimulando os investimentos para a educação primária, e na indústria com trabalhos sobre estrutura de proteção industrial. Ademais, desempenhou importante papel no estímulo ao desenvolvimento institucional dos centros de pós-graduação em economia, no Brasil (MALAN, 2005, p. 64).

Por outro lado, conforme relata Bonelli (2005), o INPES foi um espaço de resistência à tendência de captura dos governos. Por isso, ao longo da década de 70 vão aparecer

trabalhos de crítica à política econômica do governo. Conforme o autor

Desde o início a ideia era manter a atividade de pesquisa preservada. Desde a origem, o Inpes ficou ligado a uma visão mais acadêmica da pesquisa aplicada. Sempre nos consideramos parte da comunidade acadêmica. Muitos dos pesquisadores tinham, e têm, vínculo com universidades. Talvez por isso, ao longo da década de 70 não aparecer no Inpes trabalhos de crítica à política econômica do governo (BONELLI, 2005, p.74-75).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o IPEA passa a ser incluído sob o Regime Jurídico Único, inserindo-se em suas prerrogativas um novo arcabouço de estudos relacionados às políticas sociais que, de certa forma, reafirmou e consolidou o papel de atuação da Instituição na elaboração dos diagnósticos sócio-econômicos e territoriais brasileiros (SIDNEY, 2014). Houve também novidades na área de divulgação dos trabalhos do instituto, como a elaboração dos livros e Textos para Discussão. Inclusive o Boletim de Conjuntura teve ampliação no escopo de divulgação (BONELLI, 2005, p. 80).

Entretanto, dado o processo de reformas do Estado que esvaziou seu sentido pretérito e derrubou um dos pilares que originou o IPEA - o planejamento -, a Instituição passa por um período difícil (BIATO, 2005, p. 89). Sidney (2014) corrobora com essa percepção

A transição para a democracia, no início dos anos 1990, foi um período difícil para nossa instituição. Quando entrei como estagiário [em 1991], éramos um instituto abatido, sucateado, tivemos que organizá-lo, fazê-lo ressurgir das cinzas”, recorda o atual presidente da casa, Sergei Soares, que vivenciou a recuperação do prestígio e do escopo de atuação do Ipea ao longo de sucessivas gestões desde então (SIDNEY, 2014, p.14).

Atualmente, o IPEA encontra-se vinculado ao Ministério da Economia, sendo sua missão “Aprimorar as



políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.”<sup>3</sup>. Segundo o planejamento estratégico da Instituição, são seus objetivos finalísticos: “Avaliar e propor políticas públicas e programas essenciais ao desenvolvimento do país”; “Formular estudos prospectivos para orientar estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo”; “Assessorar o Estado na melhoria da qualidade de suas decisões” e “Contribuir para a qualificação do debate público quanto aos rumos do desenvolvimento do país e da ação do Estado”, pautando-se pelos valores da “Diversidade de visões”, “Isenção e imparcialidade”, “Excelência técnica”, “Criatividade e inovação” e “Valorização das pessoas”.

A estrutura organizacional do Instituto se divide entre sete diretorias, quais sejam: Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais - DINTE; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - DISOC; Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas - DIMAC; Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - DIEST; Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES; Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura - DISET; Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais - DIRUR.

Assim, em que pese o entendimento do IPEA enquanto um importante TT brasileiro e o fato da Instituição ter sua origem e estrutura vinculada ao aparato governamental, cabe problematizar as condições sociais de produção e a autonomia da Instituição na definição das agendas de pesquisa e produção de conhecimento frente a possíveis tensionamentos provenientes da própria estrutura governamental. Opta-se,

---

3 Segundo informações do site do IPEA (<http://www.ipea.gov.br/>), acessados em 15 de julho de 2019.

inspirado na abordagem metodológica sugerida por (DIAS-RIGOLIN; HAYASHI, 2014), por fazê-lo através da análise bibliométrica das publicações produzidas ao longo do tempo, em paralelo a uma análise qualitativa de contexto que permita associar a vigência de determinados modelos de Estado e a agenda de pesquisa empreendida pela Instituição.

## **Histórico do planejamento no Brasil**

As primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil estão ligadas ao esforço de construção do *state-building* no período conhecido como a Era Vargas. Neste contexto, os mecanismos produzidos voltaram-se para completar o processo de construção nacional por intermédio de um tipo estatal, nacional desenvolvimentista, caracterizado pela centralidade do Estado como indutor da industrialização, urbanização e do desenvolvimento econômico, a partir de um aparato de planejamento centralizado. Por essa razão, esse momento é tido como um marco do aumento da intervenção do Estado na economia visando a promoção do desenvolvimento (REZENDE, 2011).

Neste sentido, o aumento da intervenção se manifestou através da estratégia de substituição de importações e do reforço das capacidades do Estado para transformar o panorama econômico e social da época. No âmbito da produção, o Estado investiu na capacidade de oferta, por meio da criação de indústrias de base, bem como fomentou o poder de absorção e demanda interna, por meio da concessão de direitos e ampliação do emprego formal. No âmbito do Estado, há o desejo de modernizá-lo e colocá-lo a serviço do projeto de desenvolvimento. A criação do DASP, como

órgão insulado e estratégico de planejamento se destaca nesse contexto (ABRÚCIO, L.F. et all, 2010), sendo que foi lá que se produziu o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro (o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional de 1939-1943).

A partir de então, uma série de grandes planos de desenvolvimento foram produzidos. Também sob coordenação do DASP foi elaborado o Plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, durante o governo Dutra (1946-1951), que se caracterizou como um programa de organização dos gastos públicos em setores infraestruturais e sociais. Aprovado em 1950, o plano tampouco pôde ser implementado. Na volta do governo Vargas, em mais um surto de intervenção do Estado na economia, o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionou o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. No governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas - um ambicioso plano de crescimento de longo prazo, concretizado em curto prazo (50 anos em 5), avançou na noção de plano com características de programação global da economia, em que pese terem sido selecionados projetos prioritários e ter esbarrado em problemas como falta de um esquema racional e adequado de financiamento (CARDOSO, 2011). É também neste período, e como resultado de reflexões realizadas no âmbito do ISEB e da CEPAL, que o planejamento governamental no Brasil passa a ser construído e valorizado como instrumento de gestão estratégica. Em que pesem as próprias características estruturantes do período, tais como a centralização, a programação econômica e o insulamento burocrático (NUNES, 2010), é possível afirmar que desde 1930 investiu-se na construção de um sistema de planejamento capaz de transformar a realidade nacional (REZENDE, 2011; CARDOSO JUNIOR, 2011).

A própria criação do EPEA, em 1964, insere-se no processo de valorização do planejamento enquanto instrumento estratégico de transformação social. Assim, uma das primeiras tarefas do recém criado Escritório foi revisar o Plano de Ação e Bases do Governo (PAEG), que se propunha a compatibilizar crescimento econômico e inflação baixa através de um programa estratégico (SIDNEY, 2014). É neste contexto, e como requisito de um acordo de cooperação técnica com os Estados Unidos<sup>4</sup>, que é elaborado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social que traçava um roteiro de ação para o período de dez anos, entre 1967 e 1976. Segundo Rezende (2011), o plano decenal pode ser considerado a primeira experiência concreta de estabelecimento de interesses e prioridades nacionais, conformando a mais abrangente proposta de planejamento econômico jamais feita no Brasil.

Apesar do Plano Decenal não ter sido implementado devido a instabilidades políticas e econômicas do período, sua elaboração consolidou uma burocracia pública de profissionais qualificados com a causa do planejamento (idbem, 2011). É também este grupo que elaborou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), em substituição ao próprio Plano Decenal, que visava aproveitar os ganhos com a estabilização monetária obtidos com o PAEG para acelerar o crescimento em curto prazo (1968-1970). Foi no íterim de vigência deste plano que o Estado brasileiro investiu em setores estratégicos, como nas empresas estatais nas áreas de siderurgia, petroquímica, geração de energia, etc, estimulando o processo de industrialização do país e conduzindo ao chamado *milagre econômico brasileiro*.

---

4 Aliança para o Progresso, programa de cooperação técnica firmado com países latino-americanos para o desenvolvimento da região (SIDNEY, 2014).

Com as crises do petróleo de 1973 e 1979 e a instabilidade econômica deflagrada a partir de então, a visão de médio e longo prazo do planejamento governamental perde espaço para uma visão de curto prazo, que objetivava lidar com os problemas imediatos da economia. Assim, segundo Rezende (2011), na década de 1980 o sistema de planejamento sofreu duros golpes, havendo um progressivo “esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo” (p. 186). É possível inferir deste processo uma inflexão no modelo de Estado brasileiro, de um caráter desenvolvimentista para outro, mais liberal, sendo uma consequência desta transição o enfraquecimento do sistema de planejamento.

Com efeito, a crise econômica do período teve significativos impactos em todas as economias capitalistas ocidentais, não só sob o ponto de vista econômico, mas também político e institucional. Junto à emergência de uma nova ordem multipolar e globalizada, há um progressivo deslocamento do consenso keynesiano e desenvolvimentista que havia legitimado a ação estatal desde a década de 1930 - sendo que a intervenção estatal passa a ser vista como pivô da crise que colocou fim ao período de prosperidade vivido desde então. Para a matriz interpretativa neoliberal, que se tornou hegemônica no período,

Os problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações sociais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-Guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011)

A própria face centralizadora e autoritária dos regimes da maioria dos países ocidentais foi associada ao discurso

de Estado de “bem Estar” e/ou desenvolvimentista. Assim, observa-se entre 1980 e 1990 a implementação de uma ampla agenda reformista, que visava efetuar a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um Estado regulador, pró-mercado, visando a “reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos de que dispõe para governar” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 11), descartando-se o conjunto da obra sem distinções sobre o que era ou não eficaz em termos de instrumentos de administração pública. Nesse contexto, que marca também a queda do bloco socialista, a gestão pública aproxima-se do modelo de gestão privado (PETERS, 2005), ao mesmo tempo em que o planejamento, como instrumento central para o desenvolvimento, sofre um recuo. Desta maneira, paulatinamente, o planejamento vai se tornando uma peça de menor importância no setor público, reduzindo-se ao papel de projeção orçamentária e visões/ações de curto prazo, voltadas a resultados. Perdeu-se, com isso, muito do sentido estratégico dos planos e a visão de longo/médio prazo portados no modelo anterior.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 consubstanciara uma nova concepção de planejamento. A instituição da obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais – PPA pelo artigo 165 CF/1988 de quatro em quatro anos, em todas as esferas da federação, de acordo com as peculiaridades locais – substituiu a obrigatoriedade da elaboração dos PNDs. A própria remoção do termo ‘nacional’ e ‘desenvolvimento’ na nomenclatura do plano já denota uma alteração em seu papel, deixando de ter uma visão nacional e omitindo a ideia de desenvolvimento. O Plano Plurianual (PPA) se constitui em um instrumento de planejamento de médio prazo, que deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um

período de quatro anos. O PPA pode ser considerado uma peça de planejamento estratégico que expressa uma dada visão de futuro - o futuro desejado de cada ente da federação. Cabe destacar que o PPA demorou a consolidar-se como peça efetiva de planejamento governamental nos anos 1990, seja pelo desmonte da estrutura que lhe dava concretude, seja pela subordinação do desenvolvimento às rédeas da estabilidade monetária (COUTO, 2011, p.11). Ademais, dado o processo de descentralização que repassou para os entes subnacionais a responsabilidade pela elaboração de planos tais como o PPA e os planos setoriais - a partir do pressuposto de que a proximidade dos gestores qualificaria a administração pública – perdeu-se a noção de integração de planejamento e desenvolvimento, tornando isoladas as iniciativas de estados e municípios. Em face da grande desigualdade federativa e a fragilização dos entes locais no que tange o desenvolvimento de capacidades estatais, muitas vezes o PPA tornou-se uma peça burocrática, assemelhando-se mais a um instrumento orçamentário do que de efetivo planejamento.

Já nos anos 2000, com a eleição dos governos de centro-esquerda, especialmente de Lula e Dilma, algumas mudanças foram postas em prática para revalorizar o planejamento. Em primeiro lugar, o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 apresenta uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, ausente nos planos anteriores. Em consonância com o movimento ocorrido na América-latina, a partir dos anos 2000, o debate em torno do desenvolvimento e da revalorização das capacidades do Estado para essa tarefa ampliam-se na região (FIORI, 2007; DRAIBE E RIESCO, 2009, 2011; DINIZ, 2007, 2011). Em franca oposição ao modelo neoliberal reinante durante a década de 1990, que se mostrou ao mesmo tempo incapaz de responder a problemas de crescimento econômico



e produziu um enorme contingente de novos pobres na região, estes governos trazem de volta o debate sobre o sentido do desenvolvimento e o papel do Estado na promoção do bem estar social. Isso fica explícito no primeiro PPA do governo Lula - 2004 a 2007, em que as palavras ‘Estado’, ‘desenvolvimento econômico e social’ passaram a figurar no centro da proposta governamental. Ademais, o enfoque na dívida social do Estado brasileiro com os mais pobres, ganha destaque. Não à toa, a agenda proposta para 2004 a 2007 articula um conjunto de investimentos para dinamizar o mercado de consumo interno, como o investimento em políticas de emprego e renda, a valorização do salário mínimo, a ampliação de crédito e, sobretudo, as políticas de inclusão social - que passam por Programas de Transferência Condicionada de renda (PTCs), relacionadas a estratégias de proteção social não contributiva, como a assistência social no atendimento e na prevenção às vulnerabilidades sociais. O Plano Brasil de Todos assim ilustra a estratégia de desenvolvimento:

O PPA 2004-2007 tem por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL, 2003, p. 15, **grifos nossos**).

Para executar esse novo projeto de desenvolvimento foram notáveis as iniciativas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e do IPEA para resgatar o sentido estratégico do planejamento na federação. Inicialmente, recompondo a força de trabalho e a institucionalidade dessa tarefa apostou-se em duas frentes de valorização: 1) o “envolvimento direto da sociedade” na construção do plano ou

sua construção participativa; 2) o apoio federativo aos estados e municípios para se capacitarem para esse trabalho.

Se a década de 1990 representou um período difícil para o IPEA, visto que houve um deslocamento das preocupações governamentais para a resolução de problemas de curto prazo - voltados a reformar o Estado no sentido de seu enxugamento - a partir dos governos de centro-esquerda, com a revalorização das capacidades do Estado e do planejamento no governo Federal, a Instituição ganha novo impulso, passando a publicar artigos e textos acerca do tema de forma exponencial. Com esse processo, a Instituição retroalimenta as experiências em marcha, assim como influencia no rumo de novas estratégias.

## **Sentidos do Planejamento e a relação com os modelos de Estado**

Como pode ser observado do histórico descrito acima, o debate sobre planejamento governamental não só nasce em paralelo a um dado modelo de Estado, como também é possível inferir que sua importância e sentidos variam de forma correlata às mudanças ocorridas no entendimento do papel e função do Estado ao longo da história. Dessa forma, neste trabalho o planejamento foi utilizado como categoria de análise, de maneira que seus sentidos representam indicadores sobre estes distintos modelos.

Esta relação de correspondência entre modelos de Estado e valorização (como ocorreu no período desenvolvimentista e neo-desenvolvimentista<sup>5</sup>) e desvalorização (como no pós-

5 O debate sobre o neodesenvolvimentismo no Brasil foi trazido por um conjunto de autores do campo da economia e política em um momento em que o Estado brasileiro passou a ser mais ativo no processo de

crise da década de 1970) do planejamento, pode ser elucidada através de axiomas que fundamentam diferentes concepções de mundo. Para uma concepção de mundo neoliberal, que se tornou hegemônica a partir de 1970, a sociedade só existe através de ações individuais, sendo que o fim destas ações é a satisfação dos interesses. Assim, o sistema de cooperação não se dá por solidariedade, mas sim para satisfazer estes auto-interesses, e são destas interações que resulta a vida em sociedade (GROS, 2003). A partir deste pressuposto, os neoliberais questionam as possibilidades de um conhecimento propositivo sobre o futuro e, por corolário, *as pretensões de planejamento e intervenção estatal* (GROS, 2003).

---

desenvolvimento, especialmente nas políticas sociais, no contexto dos governos de centro-esquerda. Destaca-se entre os autores mais expressivos a tratar desse assunto, Bresser Pereira (2007), que definiu o neodesenvolvimentismo como uma proposta para se retomar a estratégia desenvolvimentista do Brasil, mas de forma atualizada e considerando o estágio de desenvolvimento brasileiro. Com efeito, não há consenso na literatura sobre a adequação desse conceito para entender o modelo de desenvolvimento empreendido na América Latina nos anos de 2004 a 2016. Entretanto, houve certo consenso de que a emergência dos governos de centro-esquerda expressaram uma aspiração por mudança de prioridades da agenda pública para além da estabilização e da rigidez fiscal (BRESSER PEREIRA 2007, FIORI 2007, MOREIRA, 2007; DRAIBE E RIESCO 2009; 2011; DINIZ, 2007; 2011; BOSCHI, 2015). É possível afirmar então que o eixo comum de ações dos Estados mantiveram-se em torno de: 1) uma oposição ao modelo econômico ortodoxo neoliberal e a tentativa de delinear projetos de desenvolvimento alternativos baseados no reforço da atuação dos Estados; 2) a crítica ao papel internacional dos Estados Unidos como gendarme do mundo e aos organismos internacionais como definidores das políticas públicas do continente; 3) uma revalorização do papel do Estado frente ao mercado, como estratégia central do 'novo' desenvolvimento; 4) a defesa dos direitos humanos, e sobretudo da justiça e desenvolvimento social, dado o cenário de extrema pobreza e indigência legados historicamente na região (MOREIRA, 2007; FIORI, 2007; DINIZ, 2007, 2011; PEREIRA, 2007).

Por outro lado, a matriz desenvolvimentista aporta ao planejamento um elemento central na transformação das sociedades (BIELCHOWSKY, 2004). Partindo da premissa da falibilidade da ideia de auto-interesse e eficácia alocativa do mercado para guiar o desenvolvimento (como evidenciado nas crises do mercado), o planejamento é situado como a ferramenta para identificar e operacionalizar as mudanças sociais de acordo com o interesse coletivo. Sobretudo, quando se trata de uma realidade de subdesenvolvimento, a alocação de recursos e distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico não se dá espontaneamente (FURTADO, 1961), por isso a interferência do Estado e da sociedade na deliberação do futuro desejado são fundamentais.

Assim, entende-se que os sentidos do planejamento se relacionam com as disputas por hegemonia em torno de ideias e concepções de Estado que legitimam e orientam a ação política concreta. Se na década de 1930 as ideias liberais que legitimavam o *laissez-faire* deram lugar a um conjunto de ideias baseadas no keynesianismo/desenvolvimentismo - que tinham o Estado à frente da promoção do desenvolvimento -, a crise iniciada na década de 1970 engendrou uma nova alteração do pêndulo em direção às ideias liberais. Já no início dos anos 2000, com a eleição de governos de centro-esquerda na América-Latina, reacende-se um novo ciclo de revalorização do papel do Estado em diversos níveis da economia e das políticas públicas (SADER, 2013; PEREIRA, 2007; DINIZ 2007; BOSCHI e GAITÁN 2015), trazendo de volta o debate sobre o papel do planejamento no desenvolvimento e seus arranjos de implementação.

A fim de operacionalizar a pesquisa aqui pretendida, assume-se que é possível identificar uma série de movimentos gerais e tendenciais entre os modelos de Estado assumidos

pelos países ocidentais ao longo da história, incluindo o Brasil. Entende-se que no período entre 1930 e meados de 1970 o modelo de Estado hegemônico é aquele de tipo keynesiano/desenvolvimentista, onde o planejamento governamental assume um caráter *econômico e tradicional* (MATUS, 1993), sendo um dos mais importantes instrumentos à disposição dos Estados na promoção do desenvolvimento e da transformação social. Este modelo de planejamento, segundo Matus (1993), possuía como características: 1) o desenho centralizado, formulado por uma pequena elite tecnoburocrática que buscava planejar a totalidade da realidade social, tornando os planos, muitas vezes, distanciados da sua aplicação e pouco efetivos; 2) conteúdo de programação econômica e setorial desconsiderando a complexidade dos problemas sociais a serem enfrentados.

Já a partir de 1970, em movimento que se intensifica entre as décadas de 1980 e 1990, o modelo de Estado hegemônico é aquele que se legitima através de um conjunto de ideias neoliberais, onde há um privilegiamento do mercado enquanto mecanismo ótimo para alocação de recursos e uma crítica à intervenção estatal, passando o planejamento a assumir um mero caráter de *gestão orçamentária*, focado em ações de curto prazo e reduzido a uma peça específica – o PPA (REZENDE, 2011, CARDOSO JUNIOR, 2015).

Já a partir dos anos 2000, nos países da América Latina há uma nova inflexão no modelo de Estado que passa a ser entendido enquanto ator responsável pelo desenvolvimento econômico e social, inaugurando um novo ciclo de valorização das capacidades estatais e do planejamento como instrumento de produção de capacidades estatais voltadas à promoção do desenvolvimento. Assim, são estas dimensões que servem de base para a operacionalização da análise aqui pretendida, conforme quadro abaixo:

**Tabela 1. Dimensões de análise**

Período histórico	Modelo de Estado hegemônico	Tipo de Planejamento
1929-1970	Keynesiano/ desenvolvimentista	Econômico tradicional
1970-2000 (AL)	Neoliberal	Gestão orçamentária
2000-2016 (Brasil)	Neodesenvolvimen- tista*	Econômico, social e participativo

\* Não há na literatura consenso na nomenclatura adotada para o período.

Fonte: Elaboração própria

## 2. Sentidos do planejamento nas publicações do IPEA: uma análise dos modelos de Estado

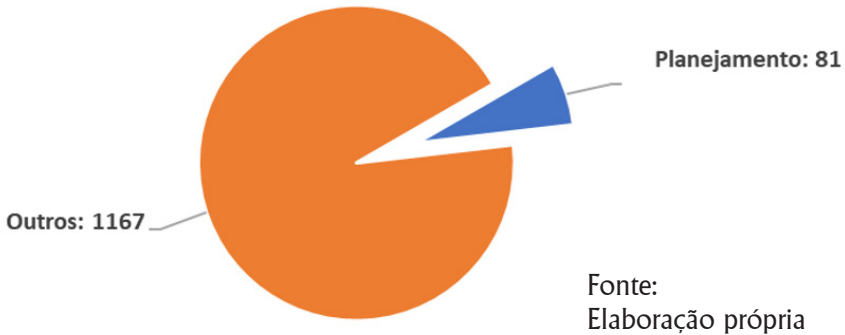
O corpus de análise foi constituído através de pesquisa *online* no repositório do IPEA (<http://repositorio.ipea.gov.br>) e se deu em duas etapas. Na primeira delas foi realizada a busca pela palavra-chave ‘planejamento’, com o requisito de que ela estivesse dentro da categoria ‘assunto’; também foi utilizado como filtro o ano de publicação (ano a ano, entre 1990 a 2019). Desta primeira etapa resultou um banco de dados com 1248 entradas; todas elas foram classificadas quanto ao seu ano de publicação, título, tipo (Resenha, artigo, texto para discussão, etc), esfera de planejamento – federal, estadual ou municipal – e setor de políticas públicas.<sup>6</sup> Com o banco de dados completo, uma análise dos títulos e resumos das publicações permitiu inferir que diversas delas não tinham como objeto principal da discussão o planejamento – como ao falar sobre ‘tendências do sistema de saúde’ e tratar sobre ‘planejamento familiar’. Assim,

---

<sup>6</sup> Também compuseram o banco de dados um código de identificação da publicação e a URL de acesso ao documento.

foi realizada uma segunda etapa de seleção, onde se classificou, documento a documento, aqueles onde o planejamento era objeto principal de análise/problematização, tomando como base para tanto o título e o resumo, o que resultou em um total de 81 publicações, conforme gráfico abaixo. São as publicações resultantes desta segunda etapa que se constituem no *corpus* de análise desta pesquisa. Vejamos os achados:

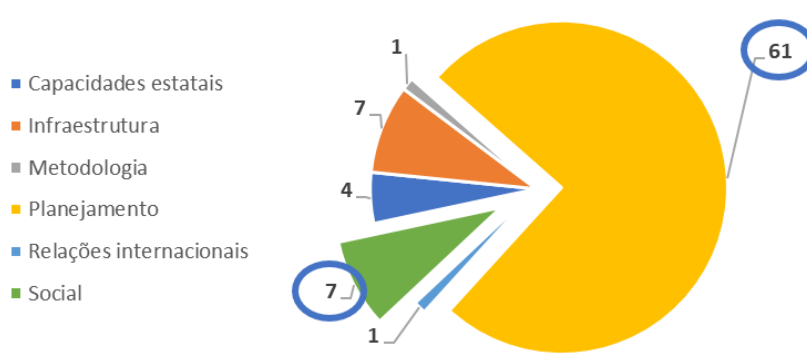
**Gráfico 1 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, cujo objetivo central é o planejamento, entre os anos de 1990 a 2019.**



Analisando as publicações produzidas pela Instituição ao longo dos últimos 30 anos, é possível perceber que elas tangenciam uma série de temas e/ou setores de políticas públicas. Aquele com mais destaque é o próprio planejamento de uma forma geral, respondendo por 61 publicações, seguido das áreas social e de infraestrutura, cada uma com sete publicações, capacidades estatais com quatro títulos e relações internacionais e metodologia com uma publicação dentro de cada escopo temático:



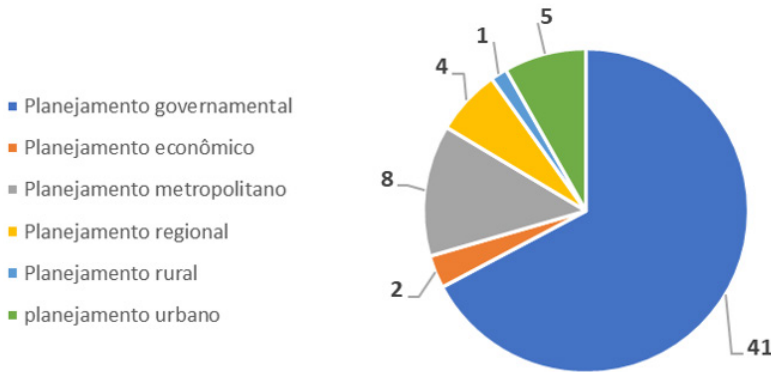
**Gráfico 2 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, por tema, entre os anos de 1990 a 2019**



Fonte: Elaboração própria

Ao analisar as publicações produzidas sobre planejamento, aquelas em maior número dedicam-se a tratar do planejamento governamental (41 publicações), no que se incluem tanto debates normativos sobre o papel do planejamento e do Estado na promoção do desenvolvimento, bem como análises do planejamento no Brasil sob perspectiva histórica e sobre o próprio PPA, tanto a nível federal quanto estadual. O debate local e regional também está presente com publicações tratando de planejamento metropolitano (oito publicações) e regional (quatro publicações), sendo que o debate sobre planejamento urbano foi alvo de cinco publicações. Foram ainda publicados estudos relacionados ao planejamento econômico (duas publicações) e rural (uma publicação):

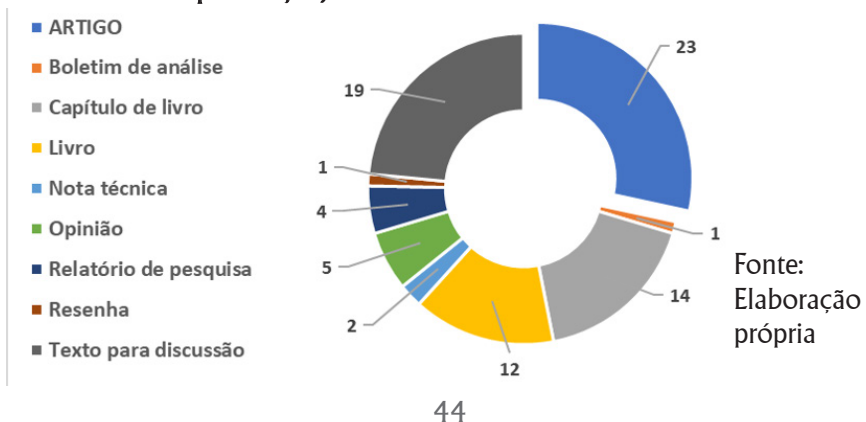
**Gráfico 3 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, cujo tema é Planejamento, entre os anos de 1990 a 2019**



Fonte: Elaboração própria

Já em relação aos modelos de publicações, é possível perceber uma maior difusão entre os diferentes tipos: as publicações em forma de artigo são as em maior número, respondendo por 23 das 81 publicações do corpus de análise. Em segundo lugar aparecem os Textos para Discussão, com 19 publicações, seguido de capítulos de livro (14 capítulos) e livros (em um total de 12). Ainda se fazem presentes artigos de opinião (cinco publicações), relatórios de pesquisa (quatro publicações), notas técnicas (duas publicações), resenha e boletim de análise (uma publicação para cada):

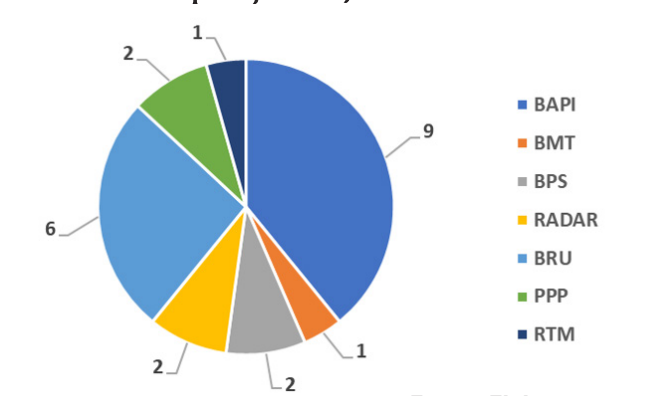
**Gráfico 4 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, por tipo de publicação, entre os anos de 1990 a 2019**



Fonte:  
Elaboração  
própria

Também existe relativa difusão de artigos que tratam do planejamento dentre os periódicos produzidos pelo IPEA. Destaca-se que o maior número está dentro do Boletim de Análise Político-Institucional – BAPI, com nove publicações, seguido do Boletim Regional, Urbano e Ambiental – BRU, com seis publicações. A Revista Planejamento e Políticas Públicas, o Boletim Radar o Boletim de Políticas Sociais – BPS possuem duas publicações cada, e o Boletim Mercado de Trabalho - BMT – e Tempo no Mundo – RTM, uma publicação cada:

**Gráfico 5 - Quantidade de artigos por periódicos, no Repositório IPEA, cujo objetivo central é o planejamento, entre os anos de 1990 a 2019**

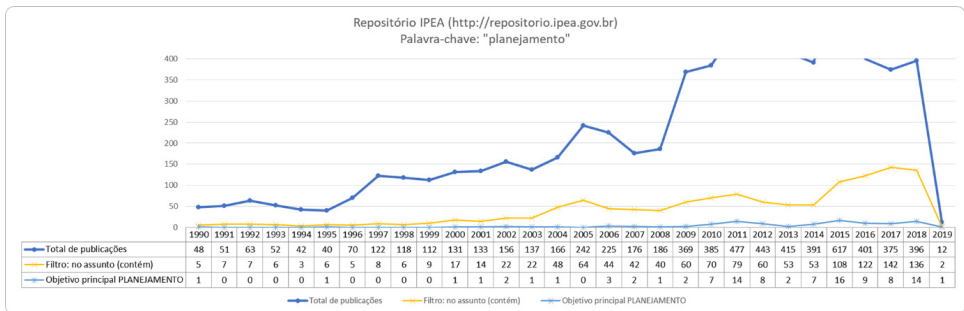


Fonte: Elaboração própria

A análise comparada ano-a-ano entre o número total de publicações do IPEA, aquelas que possuem ‘planejamento’ no assunto e aquelas que tratam do tema do planejamento como objeto central da análise revela uma série de dados. Pode-se perceber uma relativa estabilidade no número de publicações que trazem o planejamento no assunto entre 1990 e 1999, havendo um progressivo aumento entre 2000 e 2003 e um aumento mais acentuado a partir de 2004. Neste sentido, é importante destacar que a relativa estabilidade de publicações que tratam do planejamento na década de 1990 contrasta

com um aumento acentuado no número total de publicações produzidas pelo Instituto a partir de 1996, conforme gráfico abaixo<sup>7</sup>. Ainda em relação ao número total de publicações, é possível perceber outro crescimento acentuado a partir de 2009, que não encontrou correspondência com um aumento no número de publicações que tratam especificamente sobre planejamento. Da análise ano-a-ano destaca-se, ainda, a queda bastante acentuada no número de publicações produzidas pela Instituição em 2019, mesmo em se considerando que a coleta ocorreu somente até o mês de maio:

**Gráfico 6 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, sobre planejamento entre os anos 1990 a 2019.**



Fonte: Elaboração própria

Em que pesem os objetivos deste artigo e os recortes temporais apresentados anteriormente, destaca-se que das 81 publicações, somente cinco títulos foram produzidos no período entre 1990 e 2002 - aqui considerado como representando uma agenda política neoliberal. Durante toda a década de 1990, há apenas uma resenha cujo título e resumo fazem menção ao objeto planejamento governamental. Com título Planejamento, Estado e Crescimento, de Roberto Cavalcanti de Albuquerque, a resenha do livro de Carlos

<sup>7</sup> Optou-se por deixar alguns picos do total de publicações de fora da representação gráfica a fim de evidenciar as inflexões ocorridas ao longo dos 30 anos de forma graficamente mais clara.

Thomaz G. Lopes faz uma reflexão sobre as relações entre o Estado e o desenvolvimento, com destaque para o exame da experiência brasileira. O autor do livro faz uma crítica ao malogro do planejamento no Brasil e no mundo indicando que nos últimos 20 anos (de 1970 a 1990) houve o crepúsculo do planejamento. Acreditando na autocorreção da sociedade, o autor refere ser o planejamento indesejável e tendente a levar à hipertrofia do Estado. Os remédios indicados pelo autor resenhado foram: a redução da presença do Estado-empresário e a desregulamentação da economia. Embora como resenha, há uma clara relação do texto resenhado com o contexto vivido pelo Estado brasileiro em que não só o próprio Estado era questionado, como também o próprio planejamento.

As demais publicações do período entre 2000 a 2002 (quatro) têm como tema principal de discussão o Plano Plurianual no nível federal<sup>8</sup>, refletindo um esforço do segundo governo FHC em revalorizar esse debate e redesenhar a metodologia do PPA. Chama atenção, igualmente, o tempo transcorrido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 - que elencou a formulação do PPA em seu artigo 165 como uma responsabilidade dos três níveis de governo - e a primeira publicação do IPEA proposta a refletir sobre esse tema, apenas doze anos depois.

A partir de 2003 até 2016, período em que a agenda de Estado esteve orientada pelo modelo pós neoliberal (SADER, 2013) ou neodesenvolvimentista (PEREIRA, 2007), as publicações cujo objetivo principal referem-se ao planejamento, somam um total de 55 escritos. Destes, 41 versam sobre o tema

---

8 Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003; A Propósito da avaliação do PPA: lições da primeira tentativa; Brasil: uma análise do Plano Plurianual - PPA 2000/2003; Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito.

planejamento de forma ampla. Em sentido estrito, 28 tratam de planejamento governamental, trazendo à discussão debates como: planejamento e desenvolvimento; experiências latino-americanas sobre o planejamento; reflexões sobre a história do planejamento governamental no Brasil e a importância de sua revalorização; metodologias de planejamento federal incluindo o debate territorial; a necessidade de participação social na formulação dos PPAs; planejamento e gestão. As demais publicações sobre planejamento relacionam-se com a tentativa de revalorizar essa peça de gestão estatal chamando atenção para o planejamento econômico (dois títulos); planejamento regional (quatro títulos); planejamento urbano (cinco títulos); planejamento metropolitano e rural (um título para cada). Ainda tratando de planejamento, cinco publicações discutem questões relacionadas ao tema social, tais como: planejamento racial (2); saúde, gênero e cultura (um título para cada). Encontramos, ainda, seis publicações relacionando o planejamento ao desenvolvimento de infraestrutura, sendo uma publicação voltada a discutir a infraestrutura de forma ampla e relacionada ao PPA; três escritos relacionados aos transportes, um voltado a debater energia e um sobre Portos.

Chama atenção que o debate sobre Capacidades Estatais começa a figurar nesse período de forma relacionada ao planejamento, sendo entendida como suporte para revalorização do papel do Estado voltado para a promoção do desenvolvimento. São dois artigos e dois livros que fazem essa relação,<sup>9</sup> mas cabe salientar que essa foi uma agenda aberta

---

9 GOMIDE; BOSCHI (ORG). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. GOMIDE; PIRES (EDITORES). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Wwww.Ipea.Gov.Br, p. 385, 2014. NETO, A, M. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: retomando estudos sobre governos**

pelos pesquisadores do IPEA, sobretudo pelos pesquisadores como Alexandre Gomide, Roberto Pires, José Celso Cardoso Junior e Aristides Monteiro, que observaram a importância de pensar e operacionalizar o conceito de capacidades estatais como condições de viabilizar o desenvolvimento.

Como um importante *Think Tank*, o IPEA, ao trazer o debate de capacidades estatais no contexto dos anos 2004 a 2015, indica não apenas uma agenda de pesquisa para a academia, mas uma orientação para os governos. A lógica que se estabelece com essas produções vai no seguinte sentido: um Estado que deseje promover o desenvolvimento, não apenas econômico mas também social, precisa revalorizar sua estrutura, ou seja, produzir condições de possibilidade. Nesse sentido, é fundamental reconstruir uma burocracia qualificada, assim como canais institucionais de gestão democrática. O planejamento surge aí como um processo em reconstrução, atrelado ao modelo de Estado que estava em curso sob os governos de centro-esquerda. Um Estado ativo, descentralizado e democrático requer uma nova concepção de planejamento, mas sobretudo sua revalorização como ferramenta política e de gestão. José Celso Cardoso Junior foi o autor da instituição que comandou as produções com esse teor analítico durante o período referido.

Já no período que se inicia a partir de meados de 2016, quando o projeto político pretérito é derrubado por um golpe de Estado e assume outro de caráter neoconservador, e vai até maio/2019 (fim da coleta de dados), encontramos um total de 21 publicações. Destas, 15 tratam sobre planejamento de forma ampla: oito versam sobre planejamento governamental e sete sobre planejamento metropolitano, que se constituem em capítulos de um livro organizado pela Instituição sobre o tema.

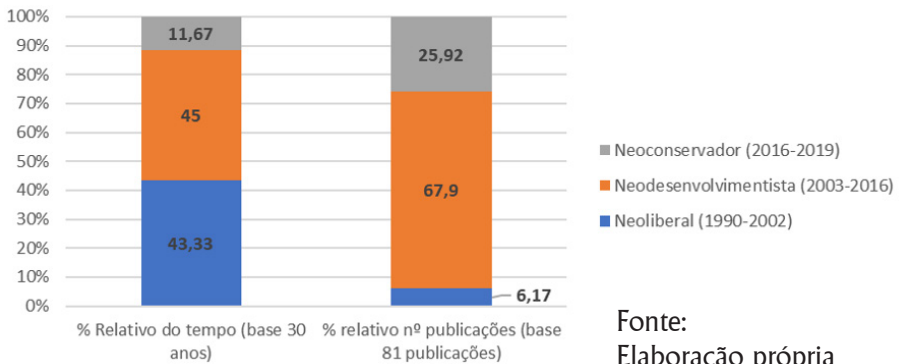
---

**estaduais.** BRU, nº 13, 2016

Ainda localizamos uma publicação que discute planejamento e economia solidária e uma sobre planejamento em saúde; bem como publicações que discutem capacidades estatais, infraestrutura e relações internacionais (um título cada).

Em termos relativos, e ao analisar os três períodos de forma comparada, é possível perceber que não há correspondência entre a vigência (em anos) do tempo de cada modelo de Estado e o número de publicações produzidas pelo Instituto nos distintos períodos. Por outro lado, entre o modelo de Estado e o número de publicações há correlação, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 7 - Percentual de publicações sobre planejamento, no Repositório IPEA, em relação ao tempo de vigência dos modelos de Estado**



Como pode ser percebido, ao ciclo neoliberal, que responde a 43,33% do tempo analisado, correspondem apenas 6,7% do total de publicações aqui mapeadas, resultando em uma diferença relativa de -37,16%. Já ao período neodesenvolvimentista, cuja vigência responde por 45% do tempo analisado, corresponde a um total de 67,9% do total de publicações, resultando em um saldo relativo positivo de +22,9%. Já sob a vigência do projeto neoconservador, que corresponde a 11,67% do tempo aqui analisado, foram editadas



25,92% das publicações do corpus de análise, indicando um saldo positivo de +14,25%.

Este primeiro contato com os dados sugere que há, de forma clara, uma maior valorização do planejamento na agenda de pesquisa do Instituto durante o período neodesenvolvimentista, e uma desvalorização – manifesta na ausência de publicações sobre o tema – no período neoliberal, especialmente quando considerado que há um crescimento acentuado no número total de publicações a partir de 1996, e que este aumento não encontra correspondência no tratamento do tema do planejamento. Já em relação ao período neoconservador e de retomada de uma agenda liberalizante no entendimento do papel do Estado e do mercado na alocação de recursos e da promoção do desenvolvimento, em que pesem as limitações de interpretação do ciclo, por ainda o estarmos vivenciando, é possível perceber uma queda nas publicações, ainda que tenha maior presença do tema do planejamento na agenda de pesquisa do Instituto, se comparado ao período neoliberal.

Algumas interpretações para estes dados podem ser realizadas. Em primeiro lugar, evidencia-se uma tangência entre os dados achados e a discussão realizada sobre os sentidos do planejamento e modelos de Estado, indicando um aparente tensionamento da agenda de pesquisa da Instituição frente às colorações ideológicas dos governos vigentes. Também é importante considerar que a década de 1990 é reconhecidamente um período de dificuldades institucionais no IPEA, o que por si só pode ser uma explicação para o baixo número de publicações produzidas nestes anos. Como contra-argumento há o fato de que a partir de 1996, a despeito do aumento no número de publicações do Instituto, ainda há uma relativa baixa valorização do planejamento enquanto objeto de investigação. Por fim, é importante matizar o maior número de

publicações do ciclo neoconservador se comparado ao período neoliberal com o fato de que, dada a instabilidade institucional do país, a agenda de pesquisa nos anos de transição ainda respondia a iniciativas do período predecessor.

### **3. Reflexões Finais**

O artigo teve um objetivo claro: analisar as publicações do IPEA atinentes ao tema planejamento no período de 30 anos, observando a oscilação das produções de acordo com o tensionamento dos grupos políticos, ou conforme intitulamos, “modelos de Estado” que ocuparam o poder. Como se trata de uma instituição que nasce por iniciativa do Estado, para reforçar sua capacidade de planejamento, mas que durante a história ganha autonomia relativa, partimos da hipótese que a agenda de pesquisa do IPEA é influenciada por esses projetos e/ou ao mesmo tempo, os influencia. Nesse sentido, o planejamento tenderia a ser mais valorizado em períodos de maior valorização do Estado para atuação no desenvolvimento, e em oposição, desvalorizado em períodos de retração desse ativismo (concepção liberal).

Os achados nos levaram a confirmar, de certa forma, essa hipótese. Verificamos uma oscilação na produção de livros e artigos sobre o tema nos três contextos analisados. No período neoliberal, apesar de em 1996 ter um acréscimo de técnicos pesquisadores contratados, nota-se um baixo número de produção sobre o tema atinente ao planejamento - que pode refletir o desmonte que a Instituição vivia desde os 1980, assim como o baixo interesse dos governos em demandar estudos sobre uma ferramenta “sem utilidade” para o receituário neoliberal. No contexto dos governos de centro-

esquerda verificamos um aumento considerável no tratamento desse assunto, refletido no número de publicações. Ademais, a correlação entre planejamento, capacidades estatais, desenvolvimento econômico e social, e democracia figuraram positivamente nesse contexto. Mais uma vez, percebeu-se a permeabilidade da Instituição ao projeto político em vigência (o qual chamamos de neodesenvolvimentismo) e igualmente seu papel na orientação de rumos e perspectivas de atuação para o Estado. No período neoconservador, em que se retoma no âmbito da economia uma agenda liberal e no contexto da política uma agenda conservadora, esperávamos encontrar um declínio maior nas publicações atinentes ao tema planejamento, visto que as prioridades do atual governo indicam o desmonte das políticas sociais, da estrutura de gestão governamental e do próprio Estado. Entretanto, encontramos um declínio relativo que pode ser interpretado como a autonomia da burocracia do IPEA, que mais uma vez, assim como foi em 1970, não parou de produzir, mas pelo contrário, ofertou perspectivas críticas ao projeto que está no poder.

Cabe também salientar que o processo de escrita e publicação não é imediato, levando às vezes mais de dois anos entre a elaboração e a publicação. Dessa forma, a queda relativa de escritos nesse período atual pode ser afetada pela produção de textos e artigos dos anos anteriores.

Por fim, cabe salientar que o artigo traz à tona uma reflexão importante sobre o papel de um instituto de pesquisa – aqui considerado um *Think Tank* – e como o mesmo pode influenciar a agenda pública e ser igualmente tensionado pelos projetos de Estado, mas igualmente reconhece que precisa avançar nos seus achados, a partir de outros recortes de palavras-chaves para avançar na defesa de suas hipóteses.