



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS CAMPINA GRANDE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

JONNAS COSTA DA SILVA

**PRESSUPOSTOS E CONCEPÇÕES SUBJACENTES AOS PLANOS
PLURIANUAIS PRODUZIDOS NOS PERÍODOS 2004-2007 E 2020-2023:
UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO DE PLANEJAMENTO E
DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE DO BRASIL**

**CAMPINA GRANDE
2022**

JONNAS COSTA DA SILVA

**PRESSUPOSTOS E CONCEPÇÕES SUBJACENTES A PLANOS
PLURIANUAIS PRODUZIDOS NOS PERÍODOS 2004-2007 E 2020-2023:
UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO DE PLANEJAMENTO E
DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de pesquisa: Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Lemuel Guerra

**CAMPINA GRANDE
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586p Silva, Jonnas Costa da.
Pressupostos e concepções subjacentes aos planos plurianuais produzidos nos períodos 2004-2007 e 2020-2023 [manuscrito] : uma análise de conteúdo de planejamento e desenvolvimento para o Nordeste do Brasil / Jonnas Costa da Silva. - 2022.
118 p.

Digitado.
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2022.
"Orientação : Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra Sobrinho, UFCG - Universidade Federal de Campina Grande."

1. Planejamento. 2. Desenvolvimentismo. 3. Plano Plurianuais. 4. Região Nordeste-Brasil. I. Título

21. ed. CDD 338.981

JONNAS COSTA DA SILVA

PRESSUPOSTOS E CONCEPÇÕES SUBJACENTES A PLANOS
PLURIANUAIS PRODUZIDOS NOS PERÍODOS 2004-2007 E 2020-2023:
UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO DE PLANEJAMENTO E
DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE DO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

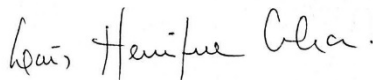
Linha de pesquisa: Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Aprovado em: 16 / 12 / 2022.

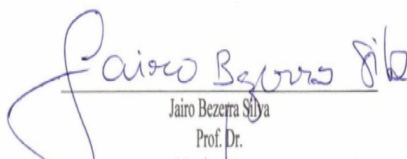
BANCA EXAMINADORA



Prof. Lemuel Dourado Guerra Sobrinho (Orientador)
PPGDR - Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Luís Henrique Hermínio Cunha (examinador interno)
PPGDR - Universidade Estadual da Paraíba



Jairo Bezerra Silva
Prof. Dr.

Prof. Jairo Bezerra Silva (examinador externo)
PLANDITES/UERN/Pau dos Ferros – RN

RESUMO

A concepção de políticas públicas pressupõe dos agentes políticos um planejamento que considere, além das suas orientações ideológicas, fatores sociais, econômicos e ambientais, em especial as particularidades da região que se pretender priorizar. Na história do Brasil, os instrumentos de planejamento para o desenvolvimento nacional pouco respeitaram a sustentabilidade fiscal do governo, além de por longos anos terem adotado uma política priorizou o Centro-Sul do país em detrimento da região Nordeste, o que ocasionou em uma desigualdade regional. Pretendendo privilegiar o desenvolvimento equânime entre as regiões do país, o constituinte originário de 1988 inaugurou um novo marco de planejamento nacional e orçamentário com o plano plurianual e as leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Diante deste cenário de sucessivas tentativas de pensar no crescimento do Brasil, em especial da região Nordeste, este estudo possui natureza qualitativa, se valendo da metodologia de Análise de Conteúdo, defendida por Bardin. A análise traz para o debate todos os marcos históricos de planejamento nacional, com maior ênfase para os planos plurianuais vigentes após a Constituição Federal de 1988, além das principais correntes teóricas desenvolvimentistas. Após fornecer esse suporte conceitual, foram selecionados para avaliação os Planos Plurianuais aprovados para os anos de 2004-2007 e 2020-2023, segundo a metodologia de concepção de políticas públicas de Hogwood e Gunn, onde se buscou evidenciar as similaridades e diferenças em seus conteúdos e orientações políticas programáticas para, então, acompanhar a execução orçamentária de alguns dos programas de desenvolvimento direcionados para a Região Nordeste. Por fim, são apresentadas as conclusões do pesquisador sobre o estudo, onde se verifica que, apesar da institucionalização do planejamento, o plano plurianual atende parcialmente as expectativas normativas, pois apresenta continuidade de determinadas políticas públicas, mas tem sofrido com inexecução orçamentária, especialmente no último ano de vigência, o que esvazia a sua natureza de instrumento de planejamento de médio prazo para as políticas públicas nacionais.

Palavras-Chave: Planejamento; Desenvolvimentismo; PPA; Nordeste

ABSTRACT

The design of public policies presupposes planning by political agents that considers, in addition to their ideological orientations, social, economic and environmental factors, in particular the particularities of the region to be prioritized. In the history of Brazil, the planning instruments for national development have little respect for the fiscal sustainability of the government, in addition to having adopted a policy for many years that prioritized the Center-South of the country to the detriment of the Northeast region, which resulted in regional inequality . Intending to privilege equitable development among the country's regions, the original constituent of 1988 inaugurated a new framework of national and budgetary planning with the pluriannual plan and the laws of budgetary guidelines and the annual budget. Faced with this scenario of successive attempts to think about the growth of Brazil, especially in the Northeast region, this study has a qualitative nature, making use of the Content Analysis methodology, defended by Bardin. The analysis brings to the debate all historical landmarks of national planning, with greater emphasis on the multiannual plans in force after the Federal Constitution of 1988, in addition to the main developmental theoretical currents. After providing this conceptual support, the Multi-Year Plans approved for the years 2004-2007 and 2020-2023 were selected for evaluation, according to the public policy conception methodology of Hogwood and Gunn, where an attempt was made to highlight the similarities and differences in their contents and programmatic policy guidelines to then monitor the budgetary execution of some of the development programs targeted at the Northeast Region. Finally, the researcher's conclusions about the study are presented, where it is verified that, despite the institutionalization of planning, the multi-annual plan partially meets the normative expectations, since it presents continuity of certain public policies, but has suffered from budgetary non-execution, especially in the last year of effectiveness, which deprives its nature of a medium-term planning instrument for national public policies.

Keywords: Planning; Developmentalism; PPA; North East

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – PPA publicados até 2020	15
Quadro 2 – Marcos de Planejamento entre 1890-2020	30
Quadro 3 - Abordagens e funções do PPA	45
Quadro 4 - Comparativo entre antigo e novo desenvolvimentismo	55
Quadro 5 - Composição Metodologia Bardin (2004); Hogwood e Gunn (1984)	70
Tabela 1 - Balança comercial no Segundo Mandato FHC - US\$ Bilhões	73
Tabela 2 - Balança comercial no Primeiro Mandato Lula - US\$ Bilhões.....	73
Gráfico 1 - Série histórica do PIB 1996 - 2T2022.....	74
Gráfico 2 - Série histórica SELIC 03/1999 - 02/2022	75
Gráfico 3 - População economicamente ativa - 1999 a 2006 (mil)	75
Gráfico 4 - Evolução da pobreza em termos percentuais (renda R\$281,06/mês)	76
Tabela 3 - Balança comercial no Primeiro Mandato Dilma - US\$ Bilhões	77
Gráfico 5 - Taxa de desocupação em percentual	79
Quadro 7 - Compilado LDO e LOA por PPA.....	80
Quadro 8 – Comparativo PPA 2004-207 e 2020-2023	85
Quadro 8 - Comparativo de programas PPA 2004-2007 e PPA 2020-2023.....	87
Quadro 9 - Análise do programa Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas do PPA 2004-2007: Brasil para Todos	90
Quadro 10 - Análise do programa Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade do PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar	91
Quadro 11 - Análise do programa Brasil Escolarizado do PPA 2004-2007: Brasil para Todos.....	92
Quadro 12 - Análise do programa Educação Básica de Qualidade do PPA 2020- 2023: Planejar, Priorizar, Alcançar.....	93
Quadro 13 - Análise do programa Corredor Nordeste do PPA 2004-2007: Brasil para Todos.....	94

Quadro 14 - Análise do programa Transporte Terrestre e Trânsito do PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar.....	95
Quadro 15 - Análise do programa Acesso à Alimentação do PPA 2004-2007: Brasil para Todos	96
Quadro 16 - Análise do programa Segurança Alimentar e Nutricional do PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar	97
Quadro 17 - Análise do programa Energia na Região Nordeste do PPA 2004-2007: Brasil para Todos	99
Quadro 18 - Análise do programa Energia Elétrica do PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar.....	99
Quadro 19 - Linha do tempo de progresso de execução orçamentária dos programas previstos nos planos plurianuais.....	101

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	CAPÍTULO 1 - O DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO NO BRASIL	18
2.1	A emergência das concepções de desenvolvimento nacional e regional no Brasil	18
2.2	Estado da Arte: pesquisas sobre PPA no Brasil	36
3	CAPÍTULO 2 - PRINCIPAIS CORRENTES TEÓRICAS DESENVOLVIMENTISTAS E O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	47
3.1	Celso Furtado e a abordagem sobre desenvolvimento regional	47
3.2	Bresser-Pereira e a abordagem sobre neodesenvolvimentismo	53
3.3	Keynes e a abordagem sobre desenvolvimento social	56
3.4	Breves considerações acerca da construção política e econômica do Nordeste e apontamentos sobre o PPA como instrumento planejamento para o desenvolvimento da região	60
4	CAPÍTULO 3 - O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA E A ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS PLANOS PLURIANUAIS SELECIONADOS EM RELAÇÃO AO NORDESTE DO BRASIL	66
4.1	A categorização da pesquisa	67
4.2	Considerações sobre o contexto macroeconômico nos PPA 2004-2007 e PPA 2020-2023	71
4.3	PPA em perspectiva metodológica	80
4.4	A região Nordeste no centro dos PPA e a execução orçamentária	86
5	CONCLUSÃO	103
	REFERÊNCIAS	108

1 INTRODUÇÃO

As matrizes teóricas, epistemológicas e conceituais sobre desenvolvimento podem ser inferidas a partir do discurso dos sujeitos governamentais no contexto de construção de políticas públicas a ele referidas. Essas políticas são a materialização das concepções dos problemas que elas devem enfrentar, como partilhadas pelos grupos de interesse envolvidos em sua formulação, implementação e avaliação. Cada governo, em suas diversas formações e orientações ideológicas, propõem ações governamentais que refletem suas concepções sobre como deve ser feito o enfrentamento de problemas públicos.

Nesta dissertação, focalizamos o histórico das concepções e pressupostos do Governo Federal brasileiro sobre o desenvolvimento regional no país em geral e mais especificamente referidos à região nordeste, analisando o conteúdo dos discursos sobre o tema contidos nos Planos Plurianuais (PPA) produzidos pelo Governo Federal nos períodos de 2004-2007 e 2020-2023, relativos à região supracitada.

O PPA é formalmente proposto pela Presidência da República e então discutido, eventualmente emendado, votado e aprovado no Congresso Nacional, em um processo que prevê a participação dos poderes executivo e legislativo diretamente, e do judiciário no que se refere ao controle da sua constitucionalidade.

Na pesquisa aqui proposta nos interessou em especial analisar as concepções e pressupostos das políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, através da análise de conteúdo dos documentos em que os PPA se encontram formulados, no recorte temporal já citado, considerando também as fantasmagorias fabricadas sobre a região citada.

Adotando uma abordagem longitudinal, analisamos como se modificaram as concepções e pressupostos subjacentes às políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro no período selecionado, observando os pontos de aproximação e de distanciamento entre os PPA produzidos por governos de orientações políticas diferenciadas, os quais se sucederam de 1991 a 2020, com foco nos planos plurianuais vigentes nos períodos de 2004-2007 e 2020-2023.

Estamos fazendo uma Análise de Conteúdo dos PPA, como proposta por Bardin (2016), analisando os discursos produzidos e formalizados nos documentos, procurando inferir as tendências predominantes em termos de concepções de desenvolvimento e de região presentes nas políticas públicas que se referem a esses dois temas.

A abordagem da produção dos discursos governamentais sobre o desenvolvimento regional – mais especificamente referido à região Nordeste do Brasil nos PPA selecionados, encarando cada presidente do país no período em análise como seu enunciador principal.

Com relação às discussões sobre o impacto da construção imagética do Nordeste, desde a sua criação até a contemporaneidade, a partir da materialização e repetição dos discursos, partimos das contribuições propostas por Albuquerque Júnior (2011).

Em relação às políticas públicas, tomamos como base teórica as contribuições de Kingdon (2014) - formação de agenda, Bardach (2011) - construção, Hogwood-Gunn (1984) e Secchi (2014) - métodos de avaliação de concepção de políticas públicas.

A dissertação proposta tem como objetivo geral analisar as concepções de desenvolvimento regional subjacentes às políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste elaboradas pelos Governos Federais nos Planos Plurianuais (PPA) produzidos em dois períodos distintos: 2004-2007 e 2020-2023. Temos como objetivos específicos: (1) estruturar historicamente a lógica de desenvolvimento nacional, com ênfase nos instrumentos de planejamento vigentes a partir do início da República, direcionando a análise para os planos plurianuais instituídos após a Constituição Federal de 1988; (2) avaliar similaridades e diferenças a partir de uma comparação lógico metodológica de conteúdo dos PPA (2004-2007 e 2020-2023) à luz das matrizes teóricas desenvolvimentistas, ressaltando a perspectiva regional adotada; (3) avaliar a concepção e formação das políticas públicas, além de acompanhar a execução orçamentária de programas de desenvolvimento para a Região Nordeste previstos nos planos objeto do estudo.

Dentre os autores brasileiros consagrados pela sua produção técnico-científica na área do desenvolvimento, destacamos no texto, do setor privado,

Roberto Simonsen, Roberto Campos e João Paulo de Almeida Magalhães, ambos caudatários das teses de Keynes e Prebisch, segundo as quais as principais estratégias desenvolvimentistas a serem adotadas seriam “a substituição de importações, o protecionismo e a existência de crédito abundante e barato” (DALLABRIDA, 2017, p. 75). No que concerne às contribuições de teóricos ligados ao setor público, o destaque principal é para Celso Furtado, autor da primeira contribuição substancial sobre o conceito de desenvolvimento regional no Brasil, em sua obra “Formação Econômica do Brasil” (1959), na qual propõe uma análise das condicionantes socioculturais e políticas sobre a dinâmica territorial do País. Na proposta de Furtado (2013), o desenvolvimento regional é abordado em termos de crescimento econômico em interface com a superação de desigualdades socioeconômicas. Segundo o autor, o subdesenvolvimento não é uma das etapas para se chegar ao desenvolvimento, sendo um fenômeno de dominação, expressamente de natureza cultural e política.

Roberto Campos, também do setor público, defendeu a industrialização com apoio estatal e capital estrangeiro unido ao planejamento como estratégia para o desenvolvimento da economia (SIMONSEN; GUDIN, 2010). Eugênio Gudin, representante da corrente de pensamento neoliberal, pensou o desenvolvimento a partir do incentivo ao livre mercado e a adoção de medidas de austeridade, indo de encontro às concepções de intervenção do Estado defendida pelos desenvolvimentistas já citados (SIMONSEN; GUDIN, 2010).

Na corrente socialista do pensamento desenvolvimentista se destacam Caio Prado Junior, Nelson Werneck Sodr e e Alberto Passos Guimarães, autores que argumentaram ter o desenvolvimento do capitalismo do Estado brasileiro como um caminho que apontaria no sentido da transição para um Estado socialista, a ser viabilizada a partir de uma ampla reforma agrária (DALLABRIDA, 2017).

Maria da Conceição Tavares também se mostra relevante nas discussões sobre desenvolvimento no país, defendendo a substituição de importações como estratégia mais fundamental.

Em termos mais globais, Sachs (2002) discute o desenvolvimento sustentável em oito dimensões, a partir da concepção de que este só poderia ser atingido se todas elas (ambiental, econômica, social, cultural, espacial,

psicológica, política nacional e internacional) fossem atingidas. Interessante ressaltar que a Constituição de 1988, principalmente no artigo 225, faz referência direta às dimensões ambiental, econômica, social, política nacional e espacial. Na formação de políticas públicas, o desenvolvimento sustentável tem sido um tema cada vez mais abordado nos PPA alvos de estudos desta dissertação, inclusive com a abordagem das demais dimensões propostas por Sachs.

No debate sobre o tema destaca-se também Bresser-Pereira (2010), que argumenta, em sua definição de neodesenvolvimentismo, o pressuposto de que a industrialização no Brasil foi realizada em diferentes graus, consideradas as diversas regiões do país, defendendo que o crescimento econômico nacional se daria pelo controle da taxa de câmbio, neutralizando a sua tendência à sobrevalorização. O novo desenvolvimento seria assim “uma estratégia alternativa, não apenas à ortodoxia convencional, mas também ao antigo nacional-desenvolvimentismo latino-americano” (PEREIRA, 2010, p.1), do qual seriam exemplos os governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek.

Segundo o modelo de desenvolvimento keynesiano do Estado de Bem-Estar, a intervenção estatal se daria de modo a garantir a estabilidade social, pleno emprego e as condições de acesso a políticas sociais por parte da população mais pobre. Críticos deste modelo entendem que este modelo seria a perpetuação da condição de convívio entre uma hegemonia burguesa e a submissão das massas (WINCKLER, 1992). Seus defensores argumentam que o keynesianismo supera conflitos sociais, ameniza tensões e potencializa a demanda e a produção (DRAIBE, 1988).

Os diferentes conceitos de desenvolvimento discutidos nesta dissertação se refletem na formulação de políticas públicas, definidas em termos gerais por Secchi (2014, p. 5) como conjuntos de diretrizes elaboradas “para enfrentar um problema público”, possuindo dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público.

Para Dunn (2014, p.112), “políticas públicas são tentativas deliberadas de mudar sistemas complexos”¹. São ainda “conjuntos de decisões

¹ *Public Policies are deliberate attempts to change complex systems.* (tradução nossa).

interrelacionadas tomadas e influenciadas por muitos atores políticos no tempo”², em que o “consenso é raro”³ (DUNN, 2014, p.74).

Nossa pesquisa discutiu as concepções e pressupostos das políticas públicas para o desenvolvimento do nordeste brasileiro a partir dos Planos Plurianuais produzidos pelo governo federal brasileiro no período de 2004-2007 e 2020-2023. O PPA é objeto de um ato normativo que dá a diretriz da execução de políticas públicas, constituindo-se em um instrumento de planejamento governamental que define objetivos e metas da administração pública para o horizonte de quatro anos. Vale ressaltar que ele é formulado ao longo do primeiro ano do mandato do governo que sucede ao do seu autor, *a priori* como forma de manter a continuidade das ações planejadas.

Devido à dificuldade existente na diferenciação entre Política de Estado e Política de Governo, geralmente, as ações previstas no PPA que se referem ao primeiro ano do mandato do presidente eleito tendem a ter recursos esvaziados, sendo a autoria das obras deles decorrentes, se concluídas, apropriadas pelo novo governo.

O primeiro PPA a ser analisado (2004-2007) foi criado no governo Luís Inácio Lula da Silva, com avaliações realizadas periodicamente nos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007, respectivamente. O segundo PPA (2020-2023), criado no governo Jair Messias Bolsonaro, foi avaliado nos anos de 2020 e 2021, já que a avaliação dos anos de 2022 e 2023 não foram consolidados até o fechamento deste estudo.

Para a análise das políticas públicas de desenvolvimento para o Nordeste contidas nos PPA do recorte temporal aqui estabelecido, levamos em consideração, no processo de sua produção e execução, três momentos: a construção da agenda política dentro do cenário macroeconômico e social no período de cada plano; a construção da política pública; e a execução orçamentária das políticas criadas.

Na concepção de Kingdom (2014), a definição da agenda das políticas públicas passa pela combinação de três etapas decisórias: *Problem, Policy e Politics* (problema, políticas e Política). Esse autor destaca que para a escolha

² Sets of interrelated decisions made and influenced by many Policys Sakeholders over time (tradução nossa).

³ Consensus is rare (tradução nossa).

de propostas políticas, de forma semelhante a um “processo biológico de seleção natural”⁴ (KINGDOM, 2014, p.116), as ideias de maior força (maior consenso) sobrevivem no contato destrutivo com outras propostas com menor força (menor consenso), absorvendo-as neste processo.

A análise de políticas públicas, de acordo com Bardach (2012), é uma atividade social e política, sendo mais uma arte do que uma ciência, no sentido de que demanda tanto intuição quanto método. O autor desenvolveu uma estratégia de avaliação em oito passos (BARDACH, *idem*, p. 16):

- Defina o problema;
- Reúna evidências;
- Construa alternativas;
- Eleja critérios;
- Projete resultados;
- Confronte perdas e ganhos (ou custos de oportunidade);
- Decida;
- Conte sua história.⁵

Segundo Bardach (*idem*), os passos propostos não estão necessariamente em ordem nem são indispensáveis a toda e qualquer avaliação de política pública, devendo-se considerar seu uso diante de cada contexto de avaliação. De modo geral, a definição do problema é um ponto de partida obrigatório e contar a história do processo seguido e/ou dos dados coletados é inevitavelmente a última etapa. A coleta de evidências é um processo que acontece durante todo processo de avaliação fundamentando a definição de problemas, a construção de alternativas e as projeções de resultados.

A análise de políticas públicas de Hogwood e Gunn (1984), é feita a partir de uma dimensão prática, tendo como pressuposto a ideia de que variáveis técnicas não podem ser consideradas isoladamente, uma vez que a análise em si nunca é um ato neutro, tem implicações para o poder político não podendo ser isolada dele. Em sua proposta de focalização da definição de problemas e soluções, Hogwood e Gunn (1984), propõem as seguintes etapas:

- Problemas:
 - Busca;

⁴ process of biological natural selection (tradução nossa).

⁵ Define the Problem / Assemble Some Evidence / Construct the Alternatives / Select the Criteria / Project the Outcomes / Confront the Trade-offs / Decide! / Tell Your Story (tradução nossa).

- Seleção;
- Definição;
- Elaboração de prognósticos;
- Definição de objetivos e prioridades;
- Análise de opções.

Nas etapas de busca, seleção e definição se observa respectivamente: o campo, o critério e o problema (ou conjunto de problemas) a serem definidos como alvo da política pública. A elaboração de prognósticos diz respeito à construção de projeções. Na etapa de definição de objetivos se realizam as análises de restrição e a definição de prioridades. Na última etapa, de análise de opções, são definidas formas de lidar com as prioridades e atingir os objetivos definidos. Importante o destaque feito por Capella (2016), de que, em todas as etapas, o processo de *agenda-setting* atribui aspectos intrinsecamente políticos às tomadas de decisão necessárias.

Para este estudo, pela natureza prática de avaliação da construção das políticas previstas nos planos plurianuais, a metodologia de Hogwood e Gunn (1984) será o suporte metodológico dentro da Análise de Conteúdo de Bardin (2016).

No que se refere aos imaginários/fantasmagorias sobre o Nordeste do Brasil, adotamos a perspectiva de Albuquerque Júnior (2011), segundo a qual naqueles observa-se a reprodução de estereótipos produzidos sobre a região ao longo do século XX, marcados pela fixidez de representações negativas, as quais mesmo não refletindo a concretude dos processos e transformações nela observados, mantêm uma considerável plausibilidade no imaginário nacional brasileiro.

A pesquisa proposta tem um caráter qualitativo, na medida em que se propõe a analisar os documentos dos PPA, na busca pela definição dos problemas, exploração de cenários, definição de programas públicos com as dotações orçamentárias e a capacidade de execução das políticas priorizadas para o desenvolvimento em geral e especificamente à Região Nordeste.

Com relação aos objetivos, a pesquisa é descritiva, pretendendo oferecer uma análise comparativa de concepções e pressupostos teóricos que se desdobram nas políticas públicas de desenvolvimento regional durante os dois

períodos a serem analisados: 2004-2007 (Governo Lula) e 2020-2023 (Governo Bolsonaro).

Quanto aos procedimentos, a pesquisa pode ser classificada como documental, em que, tomaremos como *corpus* para a análise de conteúdo, os documentos dos PPA no período considerado (legislação específica e seus anexos descritivos; mensagens presidenciais e manuais de orientação; e relatórios anuais de avaliação que são enviados ao Congresso Nacional). Além dos documentos relacionados aos PPA, serão analisadas as peças que também compõem o conjunto de planificação no ordenamento constitucional: Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e seus respectivos anexos.

A Análise de Conteúdo, segundo Bardin (2016), é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, em todas as suas formas, que visa obter sistematicamente indicadores, quantitativos e/ou qualitativos, de conteúdo que permitam a inferência de informações relativas às condições de produção, recepção ou reprodução de categorias, conceitos, concepções e ideias. Ainda segundo a autora, pode-se aplicar a discursos extremamente diversificados, sendo possível inclusive “medir a implicação do político em seus discursos”. Considerando a análise documental, Bardin (2016) aponta que é possível passar de um documento primário para um documento secundário de forma diferente do original a fim de facilitar sua consulta e interpretação.

Os principais documentos analisados na pesquisa são os Planos Plurianuais referentes aos Governos de 2004-2007 e 2020-2023. No quadro geral, foram publicados o total de oito (08) PPA entre os anos de 1991 a 2020, um para cada mandato presidencial, como mostrado a seguir:

Quadro 1 – PPA publicados até 2020

PPA	Governo
PPA 1991-1995	Fernando Collor / Itamar Franco
PPA 1996-1999: Brasil em ação	Fernando Henrique
PPA 2000-2003: Avança Brasil	Fernando Henrique
PPA 2004-2007: Brasil para todos	Lula
PPA 2008-2011: Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade	Lula
PPA 2012-2015: Brasil sem miséria	Dilma

PPA 2016-2019: Desenvolvimento, produtividade e inclusão social	Dilma / Temer
PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar	Bolsonaro

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Após a análise prévia dos PPA, foram observadas continuidades e descontinuidades nas concepções do Nordeste e de políticas públicas consideradas necessárias para produzir o desenvolvimento da região.

A análise dos pressupostos e concepções de políticas de desenvolvimento para a Região Nordeste foi realizada a partir da focalização dos PPA a partir do conjunto de técnicas de análise de conteúdo propostas por Bardin (2016), levando-se em consideração a discussão sobre a construção imagética da Região Nordeste a partir da proposta de Albuquerque Júnior (2011). A formulação e avaliação das políticas públicas referidas serão avaliadas de acordo com a proposta teórico-metodológica de Hogwood-Gunn (1984), objetivando identificar similaridades e diferenças à luz das teorias de desenvolvimento regional de Furtado (1959), neodesenvolvimentismo de Bresser-Pereira (2010) e desenvolvimento social de Keynes (1930), respectivamente, que são expostas no segundo capítulo. Pretendemos extrair dos planos analisados, com suporte de Hogwood e Gunn (1984), o processo de construção das políticas públicas.

Quanto à estruturação do texto da dissertação, no primeiro capítulo apresentamos um pouco da história da emergência das concepções do planejamento do desenvolvimento nacional no Brasil e a construção do estado da arte sobre os estudos que tiveram como objeto os planos plurianuais vigentes após a Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo, apresentamos os principais conceitos e teorias de autores, uma revisão da literatura sobre desenvolvimento regional, neodesenvolvimentismo e desenvolvimento social, além da construção imagética do Nordeste, a partir das contribuições propostas principalmente por Albuquerque Júnior (2011).

No capítulo terceiro, apresentamos a construção metodológica do estudo, onde iremos sintetizar o método de Análise de Conteúdo de Bardin (2016) e de avaliação das políticas públicas de Hogwood e Gunn (1984). Remontamos o cenário macroeconômico e social de cada plano estudado e, conseqüentemente,

os resultados encontrados através da aplicação dos métodos referidos às políticas públicas de desenvolvimento do Nordeste nos documentos dos PPA selecionados para a análise.

Por fim, além de deixarmos um legado consolidado sobre os planos plurianuais estudados, nas considerações finais deste estudo sintetizamos as principais conclusões a que chegamos com os dados coletados na pesquisa e apontamos questões a serem focalizadas em futuras pesquisas.

2 CAPÍTULO 1 - O DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO NO BRASIL

Nesta seção tratamos sobre o estado da arte das pesquisas relacionadas com o tema discutido nesta dissertação. É abordado, segundo a proposição de objetivos da pesquisa, o panorama do planejamento do desenvolvimento no Brasil e as pesquisas sobre PPA e políticas públicas desenvolvimentistas em geral e mais particularmente as referidas ao Nordeste.

2.1 A emergência das concepções de desenvolvimento nacional e regional no Brasil

Segundo Maciel (1989), a primeira experiência de um plano nacional no Brasil foi a do Plano Geral de Viação, apontado no Decreto 524, de 26 de junho de 1890 (editado pelo General Manoel Deodoro da Fonseca, então chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil), que tratava sobre as concessões de linhas férreas. Neste decreto as concessões seriam realizadas pelos Governos Estaduais, sob a égide de um plano geral elaborado pelo Governo Federal. Houve uma publicação anterior, o Plano Feijó (Dec. 100/1835), mas a norma não teve efetividade, uma vez que era proibida a importação de máquinas e equipamentos da Inglaterra, única fornecedora destes bens à época. A escala de integração inter-regional também era bem inferior (interligação Rio de Janeiro – Salvador – Ouro Preto).

De fato, o Plano Geral de Viação foi apresentado em 1890, inclusive com a integração ao projeto de imigração, vigente no período, o qual seguia o modelo estadunidense de cessão de terras, direitos civis, cidadania e liberdade religiosa para os imigrantes europeus que se estabelecessem no Brasil. No mesmo ano foi publicado o decreto das concessões às empresas privadas para exploração das linhas férreas (Dec. 862/1890) e, sob a administração do Ministro Barão de Lucena (Ministério da Viação e Agricultura), no ano 1891 as concessões são questionadas e desfeitas pelo Congresso com a suspensão do plano (sem apresentação de nova alternativa)⁶.

⁶ Isso que chamaremos de movimento do “não-planejamento” será observado no Brasil recorrentemente, como veremos ao longo da análise aqui proposta, de modo dialético como um elemento do planejamento em diversas instâncias do Estado brasileiro.

O Programa de Estabilização do então Ministro da Economia Joaquim Murinho (1898-1902), durante o Governo do Presidente Campos Sales, é citado por Pelaez (1953), Maciel (1989), Matos (2002) e Furtado (2005) como o primeiro esforço de planejamento econômico de um governo nacional. Furtado (*idem*) reconhece o Plano de Estabilização pelo alcance de resultados positivos em meio à crise econômica do final do século XIX (superinflação, desvalorização da moeda, balança comercial negativa e falta de crédito no exterior), alcançados por meio de uma série de medidas austeras, incluindo a utilização de créditos de consolidação (amortização da dívida externa), aumento de taxações, implantação do padrão ouro nas taxas de câmbio e realização do empréstimo de consolidação. Estas medidas são duramente criticadas por Pelaez (1953), que credita o atraso do desenvolvimento industrial observado no início do século XX do Brasil a estas ações econômicas da “ortodoxia monetária, cambial e fiscal”, as quais não poderiam ser tomadas no momento de crise, tornando o país refém de seus credores⁷.

O primeiro relatório governamental formal de análise econômica do Brasil foi o Relatório Niemeyer (MATOS, 2002), realizado em 1931, por Sir Otto Ernst Niemeyer. Apesar de apresentado como de iniciativa brasileira, o relatório supracitado representou o atendimento da condição imposta pela Casa Rotschild para a concessão de novos empréstimos ao governo.

Além da limitação apontada pelo relatório quanto à baixa diversidade de produtos para exportação (no momento o país dependia quase que exclusivamente da exportação do café), o relatório faz as seguintes recomendações principais: (1) tomar medidas para reduzir o déficit de serviços públicas; (2) reforçar a tributação direta com a redução eventual de impostos sobre importação; (3) eliminar os impostos internos de exportação; (4) implantar novos sistemas de auditoria e contabilidades públicas, dentre outras.

⁷ As condições do *funding loan* eram relacionadas ao “aumento da arrecadação das alfândegas do Rio de Janeiro e, subsidiariamente, as de outros portos brasileiros. Previam-se a suspensão das amortizações de todos os empréstimos incluídos no *funding* por 13 anos. Além disso, durante três anos seriam lançados, a 100%, títulos do novo empréstimo à medida que amadurassem juros de empréstimos e prazos de pagamentos de garantias ferroviárias. O serviço do próprio *funding* se restringiria a juros até 1911, quando seria iniciada a amortização por 50 anos. À medida que fossem lançados os títulos do novo empréstimo, o meio circulante equivalente, convertido à taxa cambial de 18 pence/mil réis, seria recolhido e incinerado em um dos bancos estrangeiros credenciados” (PELAEZ, 1953, p.7).

Além destas medidas também se recomendou a criação de um Banco Central privado, de linha ortodoxa, de acordo com o modelo do Banco da Inglaterra, retirando do Banco do Brasil as funções de banco central que este cumpria. As medidas expressam claramente a política liberalista da Inglaterra, formulada para a criação e preservação de novos mercados consumidores que favorecessem a taxa de câmbio e a importação de seus produtos.

O primeiro instrumento de planejamento governamental no Brasil (MACIEL, 1989; MATOS, 2002; LONGO, 2009; REZENDE, 2011) foi o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), instituído pelo Decreto nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939, que tinha como objetivo formalizado promover a criação de indústrias de base, a execução de obras públicas e provimento da defesa nacional, todos tópicos relacionados a defesa do país, tendo em vista o contexto da II Guerra Mundial (1939-1945).

O supracitado Plano foi atualizado para o 'Plano de Obras e Equipamentos', instituído pelo Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943, prevendo adequações e a extensão do plano original em mais de cinco anos, estendendo-o até 1948. Em 1946, pela instituição do Decreto-Lei nº 9.782, de 6 de setembro de 1946, no primeiro ano do novo governo (Presidente Eurico G. Dutra) o Plano de Obras e Equipamentos é suspenso e dá lugar ao Plano SALTE (acrônimo das palavras Saúde, Alimentação, Transportes e Energia).

A criação do Plano SALTE se referia ao governo do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), cobrindo o período de 1948 a 1950, devendo o mesmo ser capitaneado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público. Ainda de acordo com Kliass (2020, p. 37), a despeito de ter sido registrado como plano, "o SALTE não chegava a se configurar propriamente como instrumento de planificação governamental". Para Almeida (2012, p. 28), "não se tratava de um plano econômico completo, mas de uma organização dos gastos públicos".

Este 'plano' foi apresentado em 1948, na mensagem presidencial ao Congresso, mas teve sua aprovação formal apenas em 1950 (Lei nº 1102/1950: aprovação; e Decreto nº 28255/1950: regulamentação). Em 1951, no entanto, o 'plano' foi abandonado, por não cumprir as metas originais devido à falta de fontes de financiamento (40% do orçamento total do plano advinha de financiamentos externos), as quais incluíam o atingimento de cinco metas nas áreas de Saúde, Transporte e Energia, para o que tinha sido definido um

conjunto de cerca de 80 ações, e por não estar alinhado como o discurso do novo governo (Getúlio Vargas), sendo os recursos do 'plano' incluídos no Orçamento Geral da República, pela Lei Nº 1.504/1951.

Para Kliass (2020), as experiências de análise econômica estrutural no Brasil ganharam força e representatividade ao final da II Guerra Mundial, numa tentativa de racionalizar processos orçamentários sob o formato de propostas, relatórios e diagnósticos, dentre os quais destacavam-se os seguintes: a Missão Cooke, de 1942; o Relatório Simonsen, de 1944-1945; a Missão Abbinck, de 1948; e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953).

A Missão Cooke, constituída como o atendimento de solicitação do governo brasileiro ao governo norte-americano, representado por Morris Llewellyn Cooke, com a participação de técnicos brasileiros, chefiados por João Alberto Lins de Barros. Ela foi realizada como forma de levantar a disponibilidade de recursos para apoio do Brasil à II Guerra (ALMEIDA, 2012; MATOS 2002) e apontava a necessidade da melhoria das indústrias de base e da infraestrutura econômica do país, diagnosticando problemas de transporte, distribuição de combustíveis, capacitação técnica, produção de energia, investimentos na indústria e restrições à imigração e ao capital estrangeiro. Para Matos (2002), a Missão Cooke foi o “primeiro trabalho de pesquisa analítica e sistemática realizado em relação à economia brasileira, visando à formulação de um programa de ação”. Também teria sido o primeiro momento em que se discutiu a possibilidade de planos de desenvolvimento diferentes para as diferentes regiões do país.

Tendo por base os resultados da Missão Cooke, o Relatório Simonsen, apresentado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial em agosto de 1944, por Roberto Simonsen (A planificação da economia brasileira⁸), inicia um debate que tem como contraponto às ideias de Eugênio Gudín (Rumos da Política Econômica - março de 1945).

Na visão de Simonsen (2010) o avanço pretendido para o Brasil seria alcançado através do planejamento e desenvolvimento da indústria nacional:

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as

⁸ Fazem parte deste debate também “O planejamento da economia brasileira” (SIMONSEN, 1945) e “Carta à comissão de planejamento” (GUDIN, 1945).

necessidades essenciais de nossas populações, e prover o país de uma estrutura econômica e social forte e estável (SIMONSEN, 2010, p. 14).

Quanto ao nível de intervenção do Estado, este deveria ser discutido com as entidades de classe, para que a atividade empresarial fosse utilizada ao máximo no sentido de não prejudicar as empresas já existentes com a instalação de concorrentes.

Na visão de Eugênio Gudín (1945), o processo de planificação nacional, principalmente em referência à industrialização, deveria ser abandonado. As políticas de crescimento econômico, formuladas com a menor intervenção estatal possível, deveriam proporcionar o desenvolvimento da produção agrícola. Ainda na visão do autor supracitado, a planificação estatal era uma experiência fracassada e já abandonada, por exemplo, pela Itália, Alemanha e pelo governo americano, e até mesmo pela extinta União Soviética, que adotou o modelo estalinista de planificação econômica, que serviu para a superação do subdesenvolvimento da nação, mas não foi capaz de sustentar o crescimento comparado ao tipo intensivo capitalista americano, não cabendo, portanto, nenhuma possibilidade de replicação nacional.

O debate ocorrido à época expressava as preocupações de setores econômicos e políticos do Brasil em relação ao que caracterizava o modelo de planificação brasileira para o desenvolvimento, já considerando a utilização do modelo keynesiano de desenvolvimento como solução para a crise de 1929. Considerando os ideais liberais de desenvolvimento econômico, muito fortalecidas após a vitória dos países liberais na II Guerra Mundial, planejar no sentido de intervir ativamente na economia seria um contrassenso⁹.

A Comissão Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos de 1948, conhecida como Missão Abbinck, dizia respeito à cooperação de técnicos norte-americanos, sob a chefia de John Abbinck, com um grupo de técnicos brasileiros, liderados por Otávio Gouveia de Bulhões, para a publicação do Relatório Abbinck em 1949. O objetivo do estudo era estabelecer os pontos de “estrangulamento da economia” (MENEZES, 1979; ALMEIDA, 2012), elaborar projetos prioritários, inclusive com destaque para a indústria petrolífera, e sugeria a criação de um

⁹ É importante ressaltar que esse debate sobre o nível de intervenção do Estado, e a escolha entre a defesa da primarização da economia ou do desenvolvimento industrial e a planificação em nível nacional, ainda é vigente (2021), mesmo após a reinstitucionalização do planejamento, ocorrida após 2003 (AMORIM, 2016).

banco central. Sob forte influência neoliberalista de seus coordenadores (Abbinck e Bulhões), o relatório partiu das premissas de que a atividade econômica deveria basear-se na iniciativa privada e de que a intervenção do Estado teria apenas a finalidade de direcionar ou disciplinar os investimentos setoriais. Para Longo (2009), a missão foi uma forma de ensinar os técnicos brasileiros a organizar o orçamento público.

Muitos dos técnicos que trabalharam na Missão Abbinck compuseram a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico – CMBEU, formada em 1951 e com trabalhos encerrados em 1953. O objetivo da comissão era, de acordo com Longo (2009), “o estudo dos elementos estruturais e conjunturais, considerados como obstáculos ao desenvolvimento do Brasil” (p.59), tendo como inspiração o Plano Marshall, mas voltado para recuperação de países da América Latina, considerando a elaboração de projetos (41 no caso do Brasil) para linhas de financiamento a estes países.

O BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) foi criado em 1952 para encaminhar os investimentos em infraestrutura indicados pela comissão. A criação da Petrobrás em 1953 e o desenvolvimento da indústria siderúrgica nacional foram resultados importantes da CMBEU (LONGO, 2009).

Todas as missões realizadas tiveram como objetivo último o levantamento de financiamentos, principalmente internacional, para investimentos nos setores e questões apontadas nos relatórios. A forte influência neoliberal se faz presente em todos os documentos e delimitam o campo e forma de atuação das soluções propostas.

Kon (1994) considera que o primeiro processo continuado e global de planejamento do desenvolvimento no Brasil com realizações efetivas foi o Plano de Metas, de 1956. Kliass (2020) afirma que a planificação governamental se torna mais objetiva a partir do governo Juscelino Kubitschek-JK (1956-1960), considerando o documento como marco no planejamento desenvolvimentista brasileiro. Para Almeida (2012) o plano “constituiu notável avanço na noção de uma coordenação racional da ação do Estado no estímulo a setores inteiros da economia, em geral na área industrial”. Para Matos (2002) as transformações da economia brasileira aprofundam-se a partir do Plano de Metas.

Importante destacar que no momento em que JK propõe o Programa de Metas, tendo ficado conhecido posteriormente como Plano de Metas, já havia no

país maturidade política o suficiente para aceitação das ações de planejamento em nível nacional, na esteira da experiência bem-sucedida de JK como governador do Estado de Minas Gerais (1951-1955), com destaque para a implementação das ações propostas pela CMBEU para as questões de energia.

O conteúdo técnico do Plano de Metas (PDM) de JK foi elaborado por Lucas Lopes e Roberto Campos, que fizeram parte da CMBEU por meio de trabalho conjunto do BNDE e de um Conselho Nacional de Desenvolvimento (criado no dia seguinte à posse de JK). Lucas Lopes já tinha trabalhado com JK na experiência de Minas Gerais (1951-1955), vindo a assumir o Ministério da Fazenda, em 1958. A execução do plano foi acompanhada pelos técnicos que compuseram os relatórios das missões anteriores (durante o último governo Vargas) (ALMEIDA, 2012).

Uma marca importante do PDM/JK era o mecanismo de feedback sobre os avanços realizados nele previsto e a necessidade de readequação de metas nele baseado. As metas quantitativas foram estabelecidas considerando a situação em que o país se encontrava e o prognóstico da influência das ações planejadas, fazendo-se uma extrapolação do resultado futuro a ser alcançado. A cada ciclo de avaliação as metas eram atualizadas e as ações prioritárias reorientadas dando uma característica de continuidade ao plano durante o quinquênio de execução (ALMEIDA, *idem*).

Na mensagem ao Congresso de 1956, em virtude de o Estado ter se tornado o maior investidor da economia brasileira, JK defendeu que ele (o Estado) deveria ser o mais esclarecido, não havendo espaços para esquemas orçamentários improvisados ano a ano (ALMEIDA, *idem*).

Ainda na referida mensagem presidencial, JK deixa claro que não era interesse do Estado substituir a iniciativa privada, mas otimizar sua expansão pela atuação em setores estratégicos por meio de financiamento, incentivos fiscais e acesso ao capital estrangeiro dentre outras ações. Analistas a exemplo de Kon (1994), consideram ter sido a combinação de capitais privado nacional, estrangeiro e estatal o que permitiu o desenvolvimento da indústria no período.

O primeiro candidato a presidente do Brasil a utilizar as questões do planejamento como solução para os problemas do Brasil em campanha eleitoral foi JK (PINHO, 2014). O slogan “50 anos em 5” sinalizava a audácia do plano à

época, com a migração de um discurso evidentemente nacionalista para o do desenvolvimentismo (LONGO, 2009).

As 30 metas definidas no plano diziam respeito a projetos prioritários de desenvolvimento no Brasil, tendo sido formuladas considerando também informações de relatórios anteriores sobre o tema. Elas foram definidas em grupos temáticos sobre energia, transportes, alimentos, indústrias de base e educação. Kubitschek assim como Vargas, entendia que o desenvolvimento do Brasil se daria por meio do processo de industrialização. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE é criada em 1959, sob a direção de Celso Furtado, como estratégia para o desenvolvimento regional do Nordeste (LONGO, *idem*).

A construção de Brasília, meta 31 do plano, ou “meta síntese”, foi incluída posteriormente e considerada como ação estratégica para a interiorização do desenvolvimento nacional. Bueno (2012) descreve a cena em que JK teria oficialmente incluído a construção da Capital no Plano de Metas: durante um comício eleitoral em Jataí - GO, em 1955, ele teria sido interpelado durante sua fala com a pergunta sobre se ele cumpriria fielmente a constituição de 1946 e construiria a capital em Goiás. Segundo o historiador supracitado, o constrangimento impeliu JK a dar uma resposta positiva, o que foi fortemente veiculado nos meios de comunicação, logo em seguida. Como o plano já estava pronto e tinha sido entregue, a meta 31 precisaria significar a síntese das outras metas para que fosse justificada.

Com João Goulart presidente (1961-1964), surge o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por uma equipe liderada por Celso Furtado, em 1962, vislumbrando ações a serem realizadas de 1963 a 1965. Em contraponto ao sucesso do Plano de metas, o Plano Trienal foi um fracasso econômico e político, devido à interrupção do governo Jango em 1964 e a inconclusão deste plano.

Para Almeida (2012) o Plano Trienal era um plano de transição econômica, não de planejamento macro setorial, havendo nele uma falha dupla: não atingir os objetivos de desenvolvimento nem as metas inflacionárias.

De acordo com Almeida (2012), o processo de planejamento foi incorporado ao governo plenamente após a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em 1964, unificando encargos e atribuições

antes dispersos na administração pública. Nesse ano, o novo Regime Militar instaurado, na gestão do general Castelo Branco (1964-1967), propõe o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual tinha como objetivos principais conter o processo inflacionário, de modo a promover a estabilização monetária e a redução das disparidades regionais e sociais. As reformas institucionais previstas no plano objetivavam a modernização do Estado e a restauração da sua capacidade de intervir direta e indiretamente na economia. A aparente contradição entre o intervencionismo e os conceitos liberais do governo era justificada pela intervenção dizer respeito apenas à regulamentação dos setores econômicos, tendo em vista que a livre ação das forças de mercado seria suficiente para elevar o nível da poupança, embora se reconhecesse que o sistema de preços, por si só, não garantia uma distribuição de riquezas razoável entre as regiões (MATOS, 2002).

Menezes (1979) afirma que houve um aprimoramento nas técnicas de avaliação econômica no PAEG, que apontava como problemas o processo inflacionário e falta de elasticidade da indústria no modelo de substituição de importações adotado anteriormente.

De acordo com Longo (2009), nesse período é instituída a correção monetária, o controle salarial de classes, o Banco Central e a descentralização administrativa pelo reforço de uma tecnocracia que agora poderia conviver com a política tradicional, tendo em vista a criação de novos espaços com a expansão da administração indireta por meio de empresas de economias mistas, fundações, autarquias *etc.* Mesmo assim, aponta o autor, muitos dos principais objetivos do PAEG não foram atingidos e não houve mudanças sociais significativas.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PDDES), elaborado ao final do governo Castelo Branco pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a pedido do Ministro Roberto Campos e proposto para o período de 1967 a 1976, prevendo ações para o primeiro quinquênio de forma detalhada e de forma mais generalista para o segundo. Ele foi abandonado após a morte do marechal Castelo Branco.

No governo do seu sucessor, Arhur da Costa e Silva (1967-1969), é apresentado o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED, em 1967, para o período 1968-1970, o qual foi formulado pelo novo Ministro do Planejamento,

Hélio Beltrão, que mantinha a ênfase das metas setoriais estabelecidas no PDDES.

Para Almeida (2012), o PED levou em consideração o estudo feito sobre a necessidade e a viabilidade do Estado participar nos “espaços vazios” da economia, impedindo que se observasse a consolidação do capital estrangeiro em setores estratégicos para o desenvolvimento, somadas à estratégia da retomada da substituição de importações.

Vários planos complementares integraram o PED, como, por exemplo, o Programa de Integração Nacional; o Proterra, o Provale, o Prodoeste, o Prorural e o Programa de Integração Social. De acordo com Longo (2009), o PED foi bem-sucedido nos avanços do PNB, mas sem avanços em conquistas sociais e mudanças políticas no Brasil.

Em 1970 é apresentado pelo Ministério do Planejamento o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo – PMBA –, para o período 1970-1973, como um conjunto de diretrizes para o governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969 – 1974), no auge da ditadura militar iniciada em 1964 no Brasil. O programa deveria ser complementado por dois documentos: o orçamento plurianual de investimentos (1971-1973) e o Plano Nacional de Desenvolvimento com previsão de implantação para o período de 1972 a 1974.

O objetivo central do PMBA era a ‘entrada’ do Brasil no ‘mundo desenvolvido’, a ser consolidada até o final do século. Interessante que o período conhecido como os “anos de chumbo” (1968-1974), período mais repressivo da ditadura militar, também seja a referência para o “milagre brasileiro” (1967-1973) em virtude do alto crescimento da economia nacional¹⁰.

Para Almeida (2012), o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-1974) é um ponto de destaque do planejamento do desenvolvimento econômico no Brasil. Ele foi elaborado pelo então Ministro do Planejamento, Reis Velloso, durante o governo Médici. O I PND priorizava as áreas de educação, energia, transportes e indústria de base (siderurgia e petroquímica, por exemplo). Foram destacadas também ações para ocupação das fronteiras

¹⁰ Talvez essa seja uma das maiores evidências de que a concepção de desenvolvimento no Brasil esteja fortemente ligada à de crescimento econômico e estritamente dissociada do conceito de melhorias sociais e cuidado com o Meio Ambiente.

nacionais e a integração regional, para as quais foram criados os programas Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), bem como o Programa de Integração Nacional (PIN). Os principais financiadores do I PND foram o Banco do Brasil, Caixa Econômica e o BNDE. De acordo com Cardoso Jr. (2011), o crescimento médio anual da economia no período foi de 11,4%, com um aumento de 60% da renda *per capita*, resultados essencialmente alcançados em virtude do crescimento industrial, embora mantida as bases da estrutura das desigualdades socioeconômicas no Brasil.

Delfin Neto foi o grande artífice das ações do I PND, o que permitiu uma relativa continuidade de ações entre o PED, o Programa de Metas e Bases e o PND, uma vez que no início de 1967, Castelo Branco foi sucedido por Costa e Silva na presidência da República, que nomeou Delfin como Ministro da Fazenda, permanecendo este no Ministério da Fazenda também durante o governo de Médici, até 1974. Do mesmo modo, o Ministro do Planejamento, Reis Velloso, responsável pela elaboração do I e II PND se manteve no cargo de 1969 a 1979, durante os mandatos presidenciais de Médici e Geisel.

O II PND (1974-1979), elaborado para o Governo Geisel (1974-1979), tinha como objetivo manter as altas taxas de crescimento econômico, a estratégia da substituição de importações (a despeito de prognósticos contrários), o equilíbrio da balança comercial de importação/exportação e renovação da meta de dobrar a renda *per capita* nacional até o final da década de 1970.

O alvo do desenvolvimento industrial era então os bens de consumo doméstico e de insumos para a produção agrícola. Da mesma forma que no I PND, o Estado, através das empresas estatais era o grande impulsionador do desenvolvimento, sendo responsável por mais da metade dos investimentos previstos no referido plano, desta vez contando com o capital externo como mais importante financiador. O desafio de manter o crescimento da economia brasileira em altas taxas foi atingido, sem causar o estrangulamento das contas públicas, mas ao custo do aumento da dívida externa e de um fluxo inflacionário que se renovaria na próxima década (CARDOSO JR., 2011).

O III PND (1980-1985), proposto no governo de João Figueiredo (1979-1985), e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989),

proposto no governo Sarney (1985-1990), nunca foram efetivados e o período que se seguiu após 1979, que caracterizou a crise do planejamento no Brasil, deu lugar a uma série de planos de estabilização monetária: o Plano Cruzado 1 (1986) e o Plano Cruzado 2 (1986); o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989), o Plano Collor 1 (1990) e o Plano Collor 2 (1991) e o Plano Real (1994).

Segundo Matos (2002), A crise econômica da década de 1980, a crise fiscal, a nova transnacionalização de interesses de mercado e a incapacidade do Estado de atender as demandas sociais levantaram sérios questionamentos ao modelo de intervenção estatal na economia brasileira. De acordo com dados do IBGE (2021)¹¹, durante o período de 1971 a 1980, houve um crescimento real do PIB de 8,63%; no período de 1981 a 1990, o crescimento do PIB foi de 1,57%, o que justificou chamar essa década de “década perdida”.

Para Maciel (1989), a crise do planejamento está associada à uma crise de credibilidade, em virtude da falta de legitimidade política construída a partir do absenteísmo eleitoral, e está associada também a crise de capacidade, tendo em vista a ineficácia dos últimos planos em atingir suas metas ou em mobilizar recursos (financeiros ou técnicos) para realizar e avaliar as ações planejadas. O autor aponta também a disparidade entre os conceitos de desenvolvimento nacional, aplicado as “regiões centrais” (Centro-Oeste, Sul e Sudeste), e o desenvolvimento regional, aplicado “em caráter residual e compensatório” apenas as “regiões periféricas” (Norte e Nordeste).

A solução apresentada para esta crise do planejamento é a institucionalização do Plano Plurianual - PPA, previsto no artigo 165 da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 e regulamentado, atualmente¹², pelo Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020. Este processo histórico de planos, programas e comissões para o desenvolvimento nacional pode ser consolidado na seguinte tabela:

¹¹ A década de 2011 a 2020 teve crescimento do PIB em 0,26%, o menor registrado em 120 anos de série histórica.

¹² Historicamente uma nova regulamentação tem sido publicada a cada edição do PPA por meio de decreto, em virtude da falta de Lei Complementar que trate do assunto.

Quadro 2 – Marcos de Planejamento entre 1890-2020

Planos	Governo	Objetivo
Plano Geral de Viação - 1890	Gen. Manoel Deodoro da Fonseca	Concessão de linhas férreas
Plano de Estabilização - 1898-1902	Campos Sales	Taxação, padrão ouro e empréstimos
Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional - 1939-1943	Getúlio Vargas	Criação de indústrias de base e obras públicas
Plano de Obras e Equipamentos - 1943-1946	Getúlio Vargas/ José Linhares	Adequações e a extensão ao Plano Especial de Obras
Plano SALTE - 1948-1950	Eurico G. Dutra	Plano de gastos em Saúde, Alimentação, Transportes e Energia
Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) 1951-1953	Getúlio Vargas	Não foi um plano, mas um grupo de trabalho. Criou o BNDE e Petrobrás
Plano de Metas - 1956-1960	Juscelino Kubitschek	Investimento em grupos temáticos de energia, transportes, alimentos, indústrias de base e educação. Criada a SUDENE.
Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1964	João Goulart	Plano de transição econômica, não de planejamento macro setorial
Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) 1964-1967	Gen. Castelo Branco	Controle inflacionário e estabilização monetária

Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) 1967-1969	Gen. Artur da Costa e Silva	Tomou por base o estudo do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PDDES) não implantado
Programa de Integração Nacional; o Proterra, o Provale, o Prodoeste, o Prorural e o Programa de Integração Social	Gen. Artur da Costa e Silva	Planos complementares ao PED durante o governo do Gen. Artur da Costa e Silva
Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (PMBA) - 1970-1973	Gen. Emílio Garrastazu Médici	Previa o Orçamento Plurianual de Investimentos e Plano Nacional de Desenvolvimento I (PND)
Plano Nacional de Desenvolvimento II (PND II) 1974-1979	Gen. Ernesto Geisel	Desenvolvimento dos bens de consumo e de insumos para a produção agrícola
Plano Nacional de Desenvolvimento III (PND III) 1980-1985	Gen. João Figueiredo	Nunca foi efetivado
I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-1989	José Sarney	Nunca foi efetivado
Plano Cruzado 1 (1986); Plano Cruzado 2 (1986); Plano Bresser (1987); Plano Verão (1989); Plano Collor 1 (1990); Plano Collor 2 (1991); Plano Real (1994)	José Sarney/ Fernando Collor/ Itamar Franco/ Fernando Henrique	Sucessivos planos para controle monetário e inflacionário durante a crise econômica da década de 1980
PPA 1991-1995	Fernando Collor/ Itamar Franco	Art. 165 da CRFB de 1988

PPA 1996-1999: Brasil em ação	Fernando Henrique	Art. 165 da CRFB de 1988
PPA 2000-2003: Avança Brasil	Fernando Henrique	Art. 165 da CRFB de 1988
PPA 2004-2007: Brasil para todos	Lula	Art. 165 da CRFB de 1988
PPA 2008-2011: Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade	Lula	Art. 165 da CRFB de 1988
PPA 2012-2015: Brasil sem miséria	Dilma	Art. 165 da CRFB de 1988
PPA 2016-2019: Desenvolvimento, produtividade e inclusão social	Dilma/ Temer	Art. 165 da CRFB de 1988
PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar	Bolsonaro	Art. 165 da CRFB de 1988

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Para Almeida (2012) o PPA é instituído na Constituição Federal de 1988 para preservar os institutos do planejamento do Brasil. Contudo, o orçamento não se compõe apenas dos planos plurianuais, o art. 165 da Constituição prevê ainda outros dois instrumentos que se conectam e complementam ao plano: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A primeira define as diretrizes e bases para o orçamento a ser proposto na Lei Orçamentária Anual (LOA), que por sua vez é o próprio orçamento do exercício financeiro para a execução dos programas.

Existe ainda um quarto elemento a ser considerado dentro do orçamento público, os créditos adicionais. O instrumento legal tem origem na Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, onde o art. 40 o define como autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. É bem verdade que a legislação é anterior à Constituição Federal de 1988, todavia, o

ato foi recepcionado pela carta constitucional e, portanto, seus efeitos mantidos como instrumento de suplementação ao orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual.

De acordo com o parágrafo segundo do artigo 165 da CF de 1988 e a Emenda Constitucional 109 de 2021, a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública federal e estabelece as diretrizes de política fiscal e suas respectivas metas, em acordo com sustentabilidade da dívida pública e orienta a LOA, além de dispor sobre a legislação tributária e estabelecer a política de aplicação de agências financeiras oficiais de fomento. No parágrafo quinto do mesmo artigo consta que a LOA será composta pelos seguintes elementos: o orçamento fiscal dos Poderes da União, incluindo fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; orçamento de investimento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social e dos fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Ainda no artigo 165, no parágrafo primeiro é descrito o PPA como a lei que estabelece, em termos regionais, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. O PPA é formalmente proposto pela Presidência da República e então discutido, eventualmente emendado, votado e aprovado no Congresso Nacional, em um processo que prevê a participação dos poderes executivo e legislativo diretamente e, indiretamente, do judiciário, em controle de constitucionalidade.

Nossa pesquisa pretende focalizar as concepções e pressupostos das políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro a partir dos Planos Plurianuais produzidos pelo governo federal durante dois períodos distintos: 2004-2007 e 2020-2023.

O PPA é objeto de um ato normativo que dá a diretriz da execução de tais políticas, constituindo-se em um instrumento de planejamento governamental que define objetivos e metas da administração pública para o horizonte de quatro anos.

Ele tem vigência do segundo ano do mandato em que é editado até o primeiro ano do mandato seguinte, sendo essa uma condição que teria *a priori* o objetivo de manter a continuidade das ações planejadas (CARDOSO Jr, 2011). Na prática, devido à dificuldade existente na diferenciação entre Política de

Estado e Política de Governo, geralmente, as ações previstas no PPA que se referem ao primeiro ano do mandato do presidente eleito tendem a ter recursos esvaziados, sendo a autoria das obras deles decorrentes, se concluídas, apropriadas pelo novo governo.

O PPA é um instrumento de médio prazo situado na esfera estratégica do planejamento federal (considerando três esferas: Estratégica – PPA, Tática – LDO, Operacional – LOA).

No PPA são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas para um período de 4 anos, devendo ser regionalizado. Como não há definição em lei complementar de como deve ser feita essa regionalização, cada PPA produzido irá definir seus próprios critérios de regionalização (se por macrorregião, microrregião, população específica, territórios internacionais etc.).

No PPA são incluídas apenas despesas de capital, isto é, inversões, aquisições, investimentos e despesas com programas de duração continuada (com duração de mais de um exercício financeiro), além de redução do montante principal da dívida pública. É obrigatório a inclusão de investimentos que ultrapassem o exercício financeiro. Caso não ultrapasse, é suficiente que esta despesa esteja na LOA, e compatível com PPA e LDO. Investimentos não previstos no PPA podem ser incluídos mediante lei específica que altere o PPA vigente.

O projeto de lei do PPA deve ser encaminhado pelo poder executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do ano anterior à sua vigência (primeiro ano do mandato do novo governo e mesmo prazo de envio do projeto da LOA para o ano subsequente, este enviado todos os anos), sob pena de incorrer em crime de responsabilidade fiscal.

O retorno do Congresso Nacional deve ocorrer necessariamente até o dia 22 de dezembro, quando do término da Sessão Legislativa. A partir daí o Presidente da República tem 15 dias úteis para aprovar ou vetar as considerações do Congresso Nacional. A LDO é enviada até 15 de abril pelo Poder Executivo e devolvida pelo Congresso Nacional até 17 de julho.

Atualmente o PPA é composto por programas finalísticos e de gestão (orçamentários e não orçamentários). Um programa finalístico é aquele que tem como fim o atendimento à sociedade, ao público em geral. O programa de gestão é aquele que atende à manutenção, apoio e funcionamento das instituições

estatais. A execução dos programas é realizada mediante ações previstas na LOA.

A LDO é um instrumento tático de planejamento de curto prazo, com duração aproximada de 1 ano e meio, definida no Art. 165, parágrafo segundo, compreendendo metas e prioridades extraídas do PPA e inseridas na LOA seguinte. Além das metas e prioridades, a LDO também define o formato da LOA, o prazo de aprovação e execução da LOA. A LDO não altera tributos e leis tributárias, mas dispõe sobre possíveis alterações previstas nas leis tributárias. A LDO define o *como* as coisas serão feitas. Além da CF, a LDO é referenciada na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), incluindo o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas para limitação de empenho (cortes), controle de custos e avaliação dos programas que serão financiados pelo governo e quais as condições e exigências para fazermos transferências de recursos do orçamento tanto ao setor público quanto ao setor privado por meio de parcerias.

A LDO tem como anexos gerais as metas fiscais (montante das dívidas, cumprimento das metas anteriores, evolução de patrimônio líquido, originalidade e aplicação da receita de alienação de bens públicos, situação financeira e atuarial da previdência, demonstrativo da compensação e da renúncia fiscal e expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado), os riscos fiscais (passivos contingentes – riscos eminentes, outros riscos e providências). Como anexos específicos a LDO tem as projeções econômicas, os objetivos das políticas monetárias, creditícias e cambial e as metas de inflação).

O PPA diz *o quê* será feito, a LDO diz *como*, e LOA diz *quanto será destinado* e inclui despesas além das de capital. Todo PPA é composto por programas. Até 2011 eram previstos no PPA programas e ações que poderiam ser definidas como finalísticas e de apoio às políticas públicas e áreas específicas. De 2012 a 2019 os programas passaram a ser definidos como temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado, com ações previstas apenas na LOA. No PPA 2020-2023 se retoma a ideia do programa finalístico e de gestão, com ações previstas na LOA.

Na pesquisa aqui proposta nos interessa em especial analisar as concepções e pressupostos das políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, através da análise de conteúdo dos documentos em que os

PPA se encontram formulados, no recorte temporal já citado, considerando também os imaginários fabricadas sobre a região Nordeste do Brasil. Além dos PPA, serão avaliados também as Mensagens Presidenciais ao Congresso e as LOA e LDO, peças que compõem o conjunto de planificação no ordenamento constitucional.

2.2 Estado da Arte: pesquisas sobre PPA no Brasil

A Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (1964), vinculada ao Ministério da Economia, e a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (1986) são as principais instituições fomentadoras de pesquisas sobre planejamento de políticas públicas no Brasil, sendo destaque em todas as bases de dados sobre artigos científicos ligados ao tema pesquisado.

Existe uma vasta literatura de estudos, principalmente no formato de artigos sobre os PPA desde 1991, dentro do campo de estudos sobre planejamento e políticas públicas.

Rezende (2011) afirma que o primeiro e o segundo PPA (1991-1995 e 1996-1999) representaram apenas o cumprimento de formalidades constitucionais, sendo peças orçamentárias que não caracterizavam nenhum tipo de planificação.

Esse autor também critica os planos elaborados a partir do ano 2000 até 2008 em virtude do escopo hipertrofiado, o que configuraria uma contradição com o conceito de que planejar significaria selecionar prioridades e não elencar totalidades. O autor discute ainda a criação de planos paralelos ao PPA, como no caso dos Planos de Aceleração do Crescimento – PAC, que realizariam a função de seletividade no planejamento, esvaziando o significado do PPA.

Kliass (2020) aponta que o PPA 2000-2003 apresenta inovações em relações às edições anteriores, dentre as quais se destaca a criação de programas de gestão de políticas públicas, programas finalísticos e programas de serviços do Estado.

Ainda para esse autor, na edição de 2004-2007 houve a inclusão da participação de novos atores institucionais representantes da sociedade civil organizada.

Para Kliass (*idem*), a segunda edição do PPA do governo Lula (PPA 2008-2011) trouxe como inovação um conjunto de novas tipologias programáticas e lançou novas ações especiais, dentro do PAC.

Segundo Kliass (*idem*), nos governos de Dilma Roussef, os PPA 2012-2015 e 2016-2019 destacaram aspectos estratégicos e táticos, respectivamente, incluindo um sistema de acompanhamento e avaliação das políticas públicas de forma mais transparente, instituindo-se oficialmente o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, em 2016.

Para Calmon e Gusso (2009) as experiências de avaliação instituídas nos PPA até 2003 (1991-1995, 1996-1999 e 2000-2003) não foram bem-sucedidas a despeito das diversas tentativas de inclusão de outras instituições nas avaliações das ações planejadas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

A institucionalização proposta para o período de 2000 a 2003 da “avaliação de programas governamentais, em sua definição mais tradicional, o ato de atribuir valor ou mérito a determinado programa ou ação, com base em critérios prévia e consensualmente definidos” (CALMON, GUSSO, 2009, p.14) não foi realizada, sendo esta concebida como um processo de monitoramento de informações dos programas de cada ministério de forma anual.

São apontados por Calmon e Gusso (2009) os seguintes entraves para o sucesso das metodologias de avaliação implementadas: a concepção do modelo de avaliação (a avaliação é subjetiva e realizada pelos mesmos gerentes que elaboram as ações); a escassez de pessoal técnico qualificado para elaboração das avaliações; a falta de integração com outras esferas do governo federal; a indefinição objetiva dos problemas a serem solucionados pelos programas propostos no PPA; o ajuste de indicadores que reflitam a realidade que se quer mensurar; e o relatório de avaliação recebido pelo Poder Legislativo como mera formalidade, sem impactar a reorientação das ações dos próximos projetos de LOA e LDO.

Os relatórios produzidos deveriam abranger três dimensões: os objetivos estratégicos do governo; o resultado do desempenho físico e financeiro dos programas; e o quanto a sociedade estava satisfeita em relação às ofertas do poder público. O prazo de entrega das informações foi estabelecido na Lei 9.989/2000 para 15 de abril do ano subsequente e deveria conter:

i) avaliação do desempenho das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano; ii) demonstrativo da execução física e financeira, regionalizada, de programas e ações; iii) demonstrativo do desempenho dos indicadores de cada programa; e iv) avaliação, por programa, do alcance das metas físicas e financeiras e da evolução dos indicadores. (CALMON, GUSSO, 2009, p.16)

No PPA 2004-2007 foram mantidas as metodologias de elaboração e avaliação do PPA 2000-2003 com apenas uma diferença significativa: a inclusão do processo de formulação participativa. Para Calmon e Gusso (2009) o discurso sobre desenvolvimento é inaugurado no PPA 2004-2007 com o estabelecimento de um novo eixo estruturador marcado pela retomada da concepção social:

A orientação estratégica de longo prazo estabelecida pelo governo para o PPA foi a de inclusão social e desconcentração da renda, com crescimento do produto e emprego, desenvolvimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade, e viabilizado pela expansão competitiva das atividades que superem a vulnerabilidade externa. (CALMON, GUSSO, 2009, p.27)

As discussões realizadas por Couto (2018) reforçam a ideia de que as estratégias de desenvolvimento previstas nos PPA foram iniciadas no PPA 2004-2007, sendo definida, desde o encaminhamento da Mensagem Presidencial ao Congresso no início daquele Governo, como principal estratégia do documento a dinamização de um mercado de consumo de massa que seria capaz de promover a inclusão social, desconcentração de renda e redução de desigualdades entre as regiões. Merecem destaque, de acordo com o autor, as ações de assistência social e os investimentos nas áreas de esporte, lazer e transporte, visando principalmente o atendimento das agendas firmadas em 2007 para Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014.

Segundo Couto (2018), a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do PPA 2004-2007 foi a seguinte:

A 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. (COUTO, 2018, p.8)

O Estado, então como agente de desenvolvimento, através de políticas sociais efetivas aumentaria o poder aquisitivo da população, reduzindo as taxas de desemprego na sociedade, favorecendo a transmissão poder de compra ao salário, a partir do ganho de produtividade.

Do ponto de vista macroeconômico as políticas foram direcionadas para o incentivo à indústria (com aumento no orçamento em relação a anos anteriores da ordem de 51%) e às exportações, ciência, tecnologia e inovação aliados a investimentos em infraestrutura e alguns bens e serviços comercializáveis, de modo a reduzir vulnerabilidades externas e manter o crescimento econômico estável.

Para Garcia (2012), o exercício dos constituintes na construção do PPA foi de que o instrumento de planejamento explicitasse as intenções de gasto do governo e desse coerência às ações no tempo, no entanto, o viés economicista e reducionista manifestado na racionalização exclusiva da aplicação dos recursos econômicos, terminou por gerar uma peça de “programação plurianual das despesas, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam com os PNDs” (GARCIA, 2012 p. 5).

Ainda na visão de Garcia (2012), os dois primeiros PPA (1991-1995 e 1996-1999) seriam cartas de intenções seguidas de um orçamento plurianual desconexo em relação às primeiras intenções e o plano seguinte (2000-2003), cuja elaboração foi iniciada em 1998. Para esse autor, observa-se uma concepção teórica do planejamento bem sucedida em 1998, mas apresentou uma implementação pífia e que contradizia o modelo neoliberal pregado pelo governo.

Garcia (2012, p.12) destaca que:

Desde o PPA 2000-2003, todos os PPAs foram concebidos de forma exaustiva, abarcando-se o conjunto de ações empreendidas pelo governo (negação da natureza necessariamente seletiva do planejamento) e reafirmando-se o caráter de programação plurianual de despesas. [...] O PPA foi-

se “orçamentarizando”, realizando, assim, os desígnios dos constituintes de 1987-1988.

Sem seletividade, foi necessário, de acordo com Garcia (2012), que novos instrumentos que orientassem as intenções do governo fossem criados, surgindo assim novas peças como o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) e o Plano de Desenvolvimento da Educação nos PPA seguintes, de modo que até o PPA 2012-2015, mesmo com a nova orientação de que o Estado seria o indutor do desenvolvimento, se reincidiu “na vã expectativa de transformar o instrumento de natureza orçamentário-financeiro em guia para a condução estratégica do governo”, não podendo ser chamado de plano, tendo em vista que todo plano é, por definição, seletivo.

Paulo (2013) aponta que as modificações implementadas no PPA 2012-2015 pelo Governo Federal apontam para uma ruptura com “o modelo de integração entre plano, orçamento e gestão” vigente de 2000 a 2011, objetivando alcançar uma posição mais estratégica para o PPA.

As mudanças foram justificadas pela incapacidade do plano de orientar decisões estratégicas, pois teria se transformado em uma peça meramente informativa e orçamentária.

O autor conclui que o PPA 2012-2015 consegue estabelecer uma comunicação mais acessível com a sociedade, mas é marcado por uma série de imprecisões conceituais e metodológicas que ainda distanciam o documento de um instrumento estratégico de gestão, principalmente quando se discute gestão orientada a resultados. O autor define o documento como um “painel de políticas” não como ferramenta de planejamento.

Ainda segundo Paulo (2013), no PPA 2012-2015 foi feita uma clara opção pelo aspecto político do planejamento, fazendo do documento um espaço para os discursos do governante e de mobilização dos atores políticos e recursos, mantendo o controle orçamentário, mas sem um delineamento objetivo de serviços a serem providos e resultados a serem deles alcançados, sendo possível, por exemplo, a entrega de ambulâncias para lugares em que elas já

existiam em número adequado ou a construção de grandes obras sem comprovada demanda de atendimento dos interesses locais¹³.

Para Paulo, (2013, p. 61), “a decisão de aproximar-se do discurso político, em detrimento de um rigor técnico-metodológico, moldou um plano com consideráveis imprecisões conceituais e sem definição de um modelo de gestão”, o que permitiria a ocorrência de fragilidades nas definições de aonde se queria chegar, o que se pretendia de fato realizar, quem seria o responsável e como seriam avaliadas e monitoradas as ações propostas.

Para Couto e Cardoso Júnior (2020), o PPA 2020-2023 é uma tentativa de retomar o planejamento orientado a problemas, realizado nos primeiros PPA e em planos setoriais, incluindo a ideia de investimentos prioritários e avaliação continuada de políticas públicas.

Os autores atentam para o fato das muitas dificuldades relacionadas ao plano desse período, em virtude da incipiente capacidade das novas equipes ministeriais em aplicar a metodologia do PPA.

Um ponto destacado pelos autores supracitados é que no PPA 2020-2023 foi implementada uma estratégia formal de esvaziar o instrumento, com a retirada da seção em que se apresentavam os investimentos a serem realizados no período a que eles se destinam, inclusive com a inclusão do Projeto de Emenda à Constituição nº 188/2019, apresentado em 2020, para a extinção por completo desse instrumento de planejamento das ações governamentais, propondo-se como substituição a elaboração de um orçamento plurianual.

De acordo com Paulo (2021), a remoção da seção acima citada implica em menor controle sobre a administração pública e considera que a resistência ao PPA não é necessariamente política, mas tem fundamento também na indefinição do papel deste na Constituição Federal de 1988 e a possibilidade de que outros instrumentos, como um Plano Nacional de Desenvolvimento e um maior detalhamento dos investimentos prioritários nas LOA e LDO, suprissem as demandas (e as lacunas) do Plano Plurianual.

¹³ Interessante destacar que para o PPA 2020-2023 também se optou pelo aspecto político, mas com o esvaziamento do controle orçamentário e a entrega de recursos vultuosos às emendas impositivas, fazendo do orçamento original (não impositivo) uma peça de ficção.

Considerando o ponto de vista político, o autor supracitado ainda mostra que a permanência ou fortalecimento de ferramentas de gestão limita o espectro de manipulação política dos recursos, limitando por exemplo o quanto de benefícios podem ser alocados para cada parlamentar ou agente político direto.

Após a apresentação da PEC, muitos técnicos, juristas e especialistas em gestão pública saíram em defesa do PPA. O TCU acompanhou o processo de elaboração do PPA 2020-2023, mediante o acórdão 2515/2019, com a apresentação de uma série de recomendações ao Ministério da Economia e a Casa Civil para o documento, garantindo o atendimento “aos preceitos constitucionais e a função do PPA como instrumento efetivo de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação” (PAULO, 2021, p.5)¹⁴. Ainda de acordo com o autor:

É preciso garantir, por exemplo, que as atividades de planejamento exerçam influência sobre a alocação de recursos públicos, bem como que as unidades de planejamento avaliem os investimentos estratégicos do governo, tal como disposto na Lei no 10.180/2001. Em caso de omissão da administração, faz-se necessária a atuação do controle externo e/ou jurisdicional. (PAULO, 2021, p.6)

Ainda para Paulo (2021), o PPA encontra-se em uma encruzilhada: se, por um lado, existe um movimento político para a extinção do instrumento de planejamento diante do esvaziamento de seu caráter de estratégia de gestão, por outro, existe a possibilidade de seu fortalecimento em virtude da atuação dos órgãos de controle da União, neste caso, notadamente o TCU, além de ações ainda cabíveis pelo Ministério Público na fiscalização do cumprimento das recomendações do Tribunal de Contas da União.

Nesta seção sobre o ‘estado da arte’, destacamos ainda os trabalhos produzidos por: Barbosa (2021), quanto à análise de relevância dos PPA e dos atores institucionais envolvidos em seu processo de gestão; de Couto e Cardoso Júnior (2020), quanto à avaliação das diferentes funções atribuídas ao PPA; e o de Lisboa (2007), quanto à análise de formação de discurso do desenvolvimento ao longo dos PPA.

¹⁴ É importante destacar que é a primeira vez que um órgão de controle intervém na formulação do PPA desde sua primeira edição, em 1991.

Barbosa (2021) discute os modelos de gestão utilizados na implementação dos PPA no período de 2000 a 2021, considerando os arranjos de atores institucionais envolvidos e identificando o papel destes ao longo das edições de cada PPA, fazendo uma análise qualitativa/documental, com foco nos modelos de gestão da construção do plano plurianual.

De acordo com a autora supracitada, “os modelos de gestão institucionalizados a cada PPA são elementos diferenciais para o sucesso ou enfraquecimento dos planos” (BARBOSA, 2021, p. 30).

É apontado pela autora como principal característica da evolução dos planos o ganho incremental de informações e dispositivos de gestão (de ação ou de controle institucionais), estabelecidos nas sucessivas publicações de leis e decretos de cada governo, havendo dois pontos de inflexão bem definidos: o representado pelo PPA de 2000-2003 e pelo PPA 2012-2015. A partir do PPA 2000-2003 fica clara a criação de mecanismos de controle e definição de atores responsáveis, inclusive com o estabelecimento de metas mensuráveis (tomando como base o que se tinha feito até o momento de planejamento plurianual após a CF 88) e a definição de contornos bem definidos que permitiriam uma melhor prestação de contas à sociedade.

Depois do PPA 2012-2015 fica evidente a flexibilização dos planos e a opção pela criatividade, inovação e instrumentação política como estratégia de planejamento em detrimento da técnica demandada anteriormente. Para Barbosa (2021, p. 34), “aparentemente, houve um desmonte da estrutura da gestão anterior, sob a pretensão de soltar amarras”.

Outro ponto importante destacado por Barbosa (2021) diz respeito à oscilação de relevância do PPA, crescente no período de 2000 a 2011 e decrescente a partir de 2012. No primeiro período existe um movimento de migração de ações e orçamento para a composição dos planos e no segundo período um claro movimento de esvaziamento estratégico, culminando com a criação de planos paralelos para as ações de relevância dos Governos Federais subsequentes, evidenciando uma tendência ao desenvolvimento de projetos de governo e não de projetos de Estado, a exemplo dos PAC (Plano de Aceleração de Crescimento), elaborados nos Governos de Lula e de Dilma Rousseff.

A pesquisa realizada por Couto e Cardoso Júnior (2020) se propõe a mostrar a evolução dos PPA no período de 2000 a 2020, buscando identificar

metodologias e funções diferentes assumidas pelo PPA neste período, incluindo as discussões sobre planejamento, orçamento e finanças públicas.

É objetivo da pesquisa desses autores avaliar se o PPA tem cumprido sua missão institucional de instrumento de planejamento. Eles destacam que muitas das características – visão economicista e falta de seletividade, por exemplo – dos instrumentos de planejamento atuais são heranças dos modelos de PND dos governos militares.

Couto e Cardoso Júnior (2020) fazem a ressalva de que o planejamento governamental não pode ser reduzido ao PPA e suas distintas funções ao longo do tempo, destacando o papel que a LDO assumiu no período analisado, principalmente após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também é considerado esses autores o impacto da governança orçamentária sobre a evolução do PPA:

Apenas na última década [2010], houve agregação das ações orçamentárias que conferem maior flexibilidade ao gasto público, enquanto se consolidou a impositividade de emendas individuais e, mais recentemente, de bancada. Instituiu-se um novo regime fiscal, que condiciona o crescimento das despesas à inflação. Defende-se a necessidade de considerar os dois instrumentos em arranjo único de planejamento e orçamento, e buscar soluções conjugadas que contribuam para que decisões alocativas de curto prazo sejam orientadas por um plano de médio e longo prazo para o país. (COUTO, CARDOSO JÚNIOR, 2020, p. 52)

Na década de 1990 foram sendo incorporados diversos instrumentos de planejamento em virtude de pressões do FMI, do fortalecimento do Banco Central e das medidas de austeridade fiscal impostas nos governos neoliberais que se sucederam.

Considerando o formato previsto na CF/88, o primeiro PPA elaborado foi o do período 2000-2003, sendo a partir desse “que se buscou reposicionar a relação entre o plano e o orçamento” (COUTO, CARDOSO JÚNIOR, 2020, p.7). Esta relação não seria linear, segundo esses autores, e dependeria do regime de governança orçamentária (política fiscal e proteção de despesas).

Quanto às diferentes abordagens (metodologias de construção do planejamento) e funções assumidas pelo PPA ao longo de suas edições, até 2019, os autores propõem o quadro que reproduzimos a seguir:

Quadro 3 - Abordagens e funções do PPA

Período do plano	Abordagens	Funções
PPA 2000-2003	Planejamento por problemas Planejamento territorial	Gestão de prioridades Gestão por resultados Prestação de contas
PPA 2004-2007	Planejamento por problemas Planejamento participativo	Gestão territorial Gestão por resultados Avaliação Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento
PPA 2008-2011	Planejamento por problemas	Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento
PPA 2012-2015	Planejamento participativo Classificador temático	Gestão participativa Gestão territorial Agendas transversais Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento
PPA 2016-2019	Classificador temático	Integração com os ODS Prestação de contas

Fonte: Couto e Cardoso Júnior (2020, p.25)

Na evolução das diferentes funções assumidas pelo PPA é possível notar que as funções de gestão do PPA foram gradativamente sendo diminuídas, observando-se o ápice dessa tendência no PPA 2020-2023.

Couto e Cardoso Jr. (2021) criticam fortemente o Governo Bolsonaro no que se refere às ferramentas de planejamento representadas pelo PPA, LDO e LOA), apontando para o aumento da instabilidade já existente no regime de governança orçamentária, resultando em mais endividamento dos cofres públicos, maior instabilidade financeira, fuga de investimentos e, considerando as pautas atuais em votação, a quebra de teto de gastos públicos e a redução da confiança internacional.

Esses autores discutem a relevância do PPA (2020-2023) enquanto ferramenta de planejamento do desenvolvimento, considerando os movimentos políticos de extinção do instrumento de planejamento (como no caso da PEC 188/2019) e o esvaziamento orçamentário pelo aumento significativo dos valores alocados para as emendas impositivas do Poder Legislativo sem a determinação dos dispositivos de controle eficazes e suficientes.

Lisboa (2007) investiga a trajetória do discurso sobre desenvolvimento subentendido a partir das políticas públicas de desenvolvimento econômico para o Nordeste considerando o período dos anos 1980 a 2007. A autora parte do pensamento social sobre o Nordeste e das pesquisas de campo realizadas sobre as ações financiadas pelo Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) nos Estados do Ceará, Pernambuco e Sergipe.

A autora supracitada analisa a ideologia subjacente à transformação do Banco Mundial - BM na instituição que veicula e normatiza o desenvolvimento local, inclusive com a publicação do Manual de Desenvolvimento Local, em 2006, em que são fixadas as condições para o desenvolvimento e que são apresentados os critérios de fomento e financiamento do BM.

Lisboa (*idem*) conclui que os discursos de instituições multilaterais como o BM e o BID sobre desenvolvimento não objetivam o bem-estar social mas reforçam a ideologia da legitimação das relações de produção capitalista, implicando na imposição de receituários para o combate das desigualdades ou para a indução da sustentabilidade que são inerentemente produtores/reprodutores das desigualdades e ecologicamente questionáveis.

Na revisão da literatura acima apresentada, trouxemos uma análise de conteúdo do PPA, focando a discussão sobre a sua forma e funcionamento, em relação ao que tem sido proposto como estratégia de desenvolvimento nacional. Nossa tarefa será afunilar essa abordagem, pensando de que maneira, nos PPA, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Nordeste foram concebidas e executadas sob o ponto de vista orçamentário durante os períodos selecionados para a análise a que nos propomos, o que traremos no terceiro capítulo, após uma breve discussão das principais correntes teóricas sobre o desenvolvimento e do funcionamento dos PPA enquanto instrumento de incentivo regional.

3 CAPÍTULO 2 - PRINCIPAIS CORRENTES TEÓRICAS DESENVOLVIMENTISTAS E O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No capítulo anterior apresentamos os principais conceitos e teorias desenvolvimentistas e discutimos o PPA como instrumento de planejamento para o desenvolvimento regional, apresentando os termos em que construímos a transposição analítica proposta.

Neste capítulo, abordamos os principais conceitos sobre desenvolvimento, inicialmente considerando que a atual concepção de desenvolvimento econômico prioriza critérios distintos dos que vigoraram no século 20. O estado abandona a posição de agente central no processo que tinha por foco a acumulação de capital, criação de infraestrutura e industrialização, e passa a atuar priorizando noções como a de sustentabilidade econômica, política e social.

Considerando que o objetivo é identificar as similaridades e diferenças entre os PPA do período selecionado para análise, trazemos à luz as teorias desenvolvidas por Furtado, Bresser-Pereira e Keynes, com abordagens sobre desenvolvimento regional, neodesenvolvimentismo e desenvolvimento social, respectivamente. A apresentação das referidas correntes teóricas nos leva à posterior análise sobre o PPA como instrumento de planejamento para o desenvolvimento da região nordeste.

3.1 Celso Furtado e a abordagem sobre desenvolvimento regional

Furtado, em sua concepção sobre desenvolvimento regional, nos apresenta uma junção entre os universos econômico e político e assevera que os problemas econômicos não podem ser separados dos condicionantes políticos.

Sua particular e estruturada visão sobre a política de desenvolvimento nacional estava marcada por um período de instabilidade institucional durante o governo de Getúlio Vargas, o que culminou na sua principal colaboração prática para o desenvolvimentismo, quando Furtado propôs a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em meio aos

planos de metas de Juscelino Kubitschek, a fim de se criar um consenso nacional de prioridades e de intervenção pública na região que o órgão atua.

Dentre as principais preocupações de Furtado, estava a de compreender os elementos que poderiam subordinar as transformações capitalistas aos interesses da coletividade. Nessa perspectiva, pretendeu examinar os problemas do desenvolvimento nacional ligados à grande questão capitalista da acumulação. Para o autor, o aumento de riqueza experimentado pelas nações deveria caminhar junto com o bem-estar social, de modo a se estabelecer bases econômicas que, além de objetivar o progresso e modernização dos padrões de consumo, também resultasse em uma evolução civilizatória.

Os problemas da economia, para Furtado (1980), foram analisados sobretudo a partir de uma consciência ética sobre a sociedade capitalista:

A pressão no sentido de reduzir a importância relativa do excedente - decorrente da crescente organização das massas assalariadas - opera como acicate do progresso da técnica, ao mesmo tempo que orienta a tecnologia para poupar mão-de-obra. Dessa forma, a manipulação da criatividade técnica tende a ser o mais importante instrumento dos agentes que controlam o sistema produtivo, em sua luta pela preservação das estruturas sociais. Por outro lado, as forças que pressionam no sentido de elevar o custo de reprodução da população conduzem à ampliação de certos segmentos do mercado de bens finais, exatamente aqueles cujo crescimento se apoia em técnicas já comprovadas e abrem a porta a economias de escala. (FURTADO, 1980, p. 73)

Furtado apresenta a problemática da modernização e considera que esse fenômeno levou a um dualismo social em que ocorre a concentração de renda e riqueza nas mãos de grupos sociais que detém o controle dos setores industriais. Para ele, o progresso técnico através do qual se obtém ganhos de produtividade é o principal fator gerador de novos padrões de consumo e de bem-estar àqueles que se beneficiam da modernização.

Em sua obra *Essencial*, Furtado adentra à questão do desenvolvimento agrícola e faz uma distinção entre o modelo clássico predominante nas economias capitalistas e o modelo que se observa no Brasil. Para ele, o modelo clássico baseia-se na hipótese de que o crescimento da demanda agrícola e o aumento da absorção de mão de obra rural pelas zonas urbanas são dois processos que ocorrem simultaneamente:

A elevação do custo da mão de obra e a redução relativa dos custos dos insumos agrícolas induzem o empresário agrícola à capitalização, abrindo-lhe a via do progresso técnico. Sob a dupla ação da demanda urbana de produtos agrícolas e de mão de obra rural, **a agricultura se transforma, assumindo finalmente as características de uma atividade industrial.** (FURTADO, 2013, p. 155. Negrito nosso)

No caso do Brasil, há uma distinção clara com relação a esse modelo. Essa divergência ocorre sobretudo por conta da estrutura agrária brasileira, marcada pela “abundância de terras, o clima tropical ou subtropical e a quase inexistência de mão de obra local na fase inicial de ocupação” (FURTADO, 2013, p. 144). Esses fatores fizeram com que uma estrutura de exploração se impusesse e fosse a base para o modelo de organização desenvolvimentista no país.

O caso do desenvolvimento agrícola no Brasil se observa a partir da análise de elementos como a abundância de terras e uma oferta de mão de obra elástica. Para Furtado, há abundância de recursos ao passo em que ocorre uma concentração da propriedade de terras, permitindo ao setor industrial agrícola impor à população rural salários irrisórios. Esse baixo custo de mão de obra se transformaria em uma barreira ao que Furtado entende por progresso técnico e colaboraria para a perpetuação da agricultura com impacto negativo sobre as questões sociais, tendo em vista a depredação dos recursos naturais do país.

Quando se observa com uma ampla perspectiva a organização da agricultura brasileira, percebe-se claramente nela um elemento invariante, que é o sistema de privilégios concedidos à empresa agromercantil, instrumento de ocupação econômica da América portuguesa. Esse sistema de privilégios, que se apoiava inicialmente na escravidão, pôde sobreviver em um país de terras abundantes e clima tropical graças a uma engenhosa articulação do controle da propriedade da terra com a prática da agricultura itinerante. **A sua sobrevivência está assim diretamente ligada à persistência de formas predatórias de agricultura e é uma das causas primárias da extrema concentração da renda nacional. Sem um tratamento de fundo desse problema, dificilmente desenvolvimento significará no Brasil mais do que modernização de uma fachada, à margem da qual permanece a grande massa da população do país.** (FURTADO, 2003, p. 156. Negrito nosso)

A partir dessa análise, o autor observa que a reconstrução do setor agrícola só seria possível a partir de uma expansão rápida do setor urbano, e esta por sua vez deveria vir acompanhada de um aumento relativo da massa

salarial dos grupos de baixa renda. A reestruturação da economia agrícola e elevação da produtividade do trabalhador rural se daria a partir da persecução dos seguintes objetivos: “(a) assegurar a expansão da produção, (b) criar novos empregos em escala adequada, (c) melhorar progressivamente o nível técnico e (d) assegurar a elevação do nível de vida da população rural em função do aumento de produtividade” (FURTADO, 2013, p.156).

Na proposta furtadiana para o desenvolvimento, uma das suas principais percepções diz respeito à questão dos desequilíbrios e desigualdades regionais, e suas relações teóricas com os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. A grande máxima está em afirmar que o desenvolvimento econômico, não só no Brasil, mas no mundo, tende a criar desigualdades. Furtado se preocupou em “medir” a disparidade regional de graus de desenvolvimento e observou que embora a economia brasileira tivesse apresentado um crescimento significativo no último quarto do século, esse processo ocorreu de forma desigual entre as duas grandes regiões onde há maior concentração de grupos populacionais do país: Centro-Sul e Nordeste.

O pensamento de Celso Furtado ensejou no plano de ação que se denominou Operação Nordeste, o qual se propôs a reverter o problema acima diagnosticado pelo autor. Criou-se a partir daí um projeto de desenvolvimento regional e nacional que resultou na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), entidade responsável pela implementação de uma política de investimentos na região nordestina. A operação foi lançada em março de 1959, tendo sido marcada pela proposta de criação da SUDENE em mensagem do presidente do Congresso Nacional.

Celso Furtado (1959) partia da constatação de que “a pobreza do solo, o clima da região e a pequena carga animal que suportam os pastos não permitem uma economia de grande densidade demográfica” (FURTADO, 1959, p. 59). O resultado disso seria a crescente desigualdade regional e conseqüentemente inibição do crescimento do Nordeste com relação ao Centro-Sul do país. Para Furtado, não apenas os fatores bioma e clima implicaram no subdesenvolvimento nordestino, mas também o modelo de economia de exportação que se instalou na região desde o século XVI, já vez que o mercado interno não se mostrava suficientemente desenvolvido e a região permaneceu como fornecedora de produtos primários, assumindo, a partir do século XX, uma

posição de dependente do mercado Centro-Sul e, portanto, vítima de uma relação negativa entre centro e periferia.

No Brasil, a gênese do processo industrial se deu no Centro-Sul do país, ao passo em que o Nordeste permanecia dependente da exportação de insumos como a cana-de-açúcar, algodão e outros gêneros alimentícios. Percebe-se, portanto, que o desenvolvimento do Centro-Sul não contribuía para frustrar o subdesenvolvimento do Nordeste, que pelo contrário ampliou a relação de exploração entre centro e periferia, refletindo a condição subdesenvolvida do país.

Furtado (2013) considera que o mais grave problema para se concretizar uma política de desenvolvimento era a insuficiência administrativa, em outras palavras, a dificuldade em se efetivar as funções governamentais voltadas à solução de problemas econômicos mais evidentes. Assim, compreendemos que “uma política nacional de desenvolvimento regional compreende a materialização de um projeto nacional de desenvolvimento aliado à soberania no manejo do arsenal de política econômica” (COELHO, 2014, p. 84). Furtado (2013) entendeu que deveria haver uma reforma administrativa:

Força é convir que, entre nós, o Estado não está aparelhado sequer para solucionar problemas econômicos correntes. Muitas das dificuldades que temos com entidades financiadoras internacionais decorrem do fato de não estarmos preparados para resolver, em tempo devido, nossos problemas mais urgentes. Ainda menos o estamos para enfrentar esse problema muito maior — a tendência ao desequilíbrio regional —, razão de ser da Operação Nordeste. Deveríamos, portanto, partir de uma reforma administrativa. (FURTADO, 2013, p. 164)

Entendemos a dimensão da dificuldade em se modificar todo um processo histórico que ampliou o cenário de desigualdade regional. Furtado, por sua vez, propõe a interpretação desse processo, ou seja, “uma adequada formulação do problema, ou diagnóstico da situação” (FURTADO, 2013). Para transformar o diagnóstico em efetiva política de desenvolvimento, seria necessário um adequado instrumental administrativo.

Dentre as estratégias propostas por Furtado na Operação Nordeste, estava a criação de uma economia de irrigação para estabilizar a oferta de alimentos e a criação de uma reserva de alimentos como linha de defesa diante de eventual seca na região. Para além disso, Celso Furtado (2013) reflete que

não basta apenas garantir o alimento, é preciso impulsionar o poder de compra da população, para que a distribuição de alimentação não denote puro assistencialismo:

A seca, em termos econômicos, se traduz principalmente em crise de poder de compra da população. Se distribuirmos alimentos, voltaremos à prática da pura assistência social e à ideia de que é possível combater a doença com calmantes. O que nos interessa é criar uma economia resistente. Portanto, não se trata apenas de intensificar a irrigação, de criar a rede de armazéns, de ter estoques bem localizados. Precisamos também de um plano para absorver a população desempregada, de tal modo que, registrando-se um colapso na atividade de subsistência, se possa dar ao homem compensação adequada para que continue trabalhando, tenha poder de compra e adquira os alimentos oferecidos no mercado. (FURTADO, 2013, p. 172)

As conclusões de Furtado sobre o problema do subdesenvolvimento nordestino abriram espaço para críticas à atuação do governo federal na região. Entendemos que, na avaliação do autor, as políticas públicas desenvolvidas ao longo dos anos não só reforçaram o processo histórico de desigualdade, como também a continuação de uma economia não sustentável a longo prazo, por não se mostrar adequada às condições peculiares do semiárido. Furtado (1989) cita, por exemplo, que a construção de açudes não foi uma política de caráter amplo, pois beneficiou apenas a pecuária. Outrossim, os programas de assistência à população deveriam ter caráter transitório, não permanecendo na região como “reserva de caça para aventureiros políticos” (Furtado, 2013, p.179).

Furtado iniciou um movimento que, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, continua a condicionar o processo histórico à diminuição da desigualdade regional do Nordeste. Sua principal proposta foi a de criar tarefas no plano nacional de reconstrução e adaptação da federação à realidade do país. A preservação da identidade do Nordeste é primordial para que a região adquira o peso devido nas decisões que afetam direta ou indiretamente as condições de vida do povo. Para isso, Furtado entende que é necessário dispor de mecanismos adequados de ação política que reduzam o desempenho da federação apenas em função de interesses econômicos e se enfatize o desenvolvimento social a partir da ampliação de políticas públicas nacionais.

Por fim, Furtado (2013) conclui em sua obra *Essencial* que carece ao Nordeste se constituir como uma vontade política, para que dessa forma se

amadureça uma consciência nacional sobre os problemas e suas soluções a partir da própria região, diminuindo o abismo que ao longo do tempo colocou o Nordeste como dependente ou incômodo a outras regiões do Brasil, e recuperando o papel que já o coube na influência e condução dos destinos nacionais.

3.2 Bresser-Pereira e a abordagem sobre neodesenvolvimentismo

Bresser desenvolveu, a partir de 2010, uma teoria que se define como Novo-Desenvolvimentismo, cuja base teórica para sua formulação se deu a partir das contribuições já pensadas por desenvolvimentistas estruturalistas como Keynes, Celso Furtado e Prebisch. Bresser introduz a análise sobre desenvolvimentismo a partir de duas perspectivas: “a) como uma forma de organização econômica e política do capitalismo; e (b) como uma escola de pensamento econômico” (BRESSER, 2016, p.1). Considera que o novo-desenvolvimentismo como pensamento econômico constitui-se em um sistema teórico que tem suas origens na economia política clássica, na teoria econômica keynesiana e no desenvolvimentismo clássico, além de se auto definir como crítico da teoria econômica neoclássica ou ortodoxa.

Sou um crítico da Teoria Econômica Neoclássica ou Ortodoxa, que é a teoria ensinada principalmente nas universidades americanas e inglesas. Entendo que essa teoria é essencialmente errada porque ela utiliza o método hipotético dedutivo ao invés de adotar um método empírico, histórico. Ao invés de ela observar a realidade e tentar generalizar a partir dessa realidade, o que os economistas neoclássicos ortodoxos fazem é partir de dois axiomas, como se faz em Matemática (BRESSER-PEREIRA, 2020)

Entendemos, a partir das críticas elencadas por Bresser, que a ortodoxia convencional - proposta pelo Consenso de Washington, foi exportada para os países em desenvolvimento com a promessa de incentivar o progresso geral sob uma ótica de globalização, entretanto o que se visualizou foi um interesse dos países ricos em minimizar a capacidade de competir dos países mais pobres. Nesse sentido, o pensamento de Bresser sobre o novo desenvolvimento pressupunha um avanço dos países de renda média com relação aos países desenvolvidos.

A interpretação novo-desenvolvimentista da economia propõe sobretudo uma intervenção na realidade econômica do Brasil. O objetivo da teoria formulada por Bresser foi, assim como o de Celso Furtado, o de oferecer diretrizes centrais para um projeto de desenvolvimento nacional. O grande diferencial do seu estudo é a análise sobre a interação entre o Estado e o mercado sob uma perspectiva macroeconômica estruturalista do desenvolvimento. O autor entende que a economia funciona de modo a ser moderada não apenas pelo Estado, mas também por instituições da sociedade civil, que esta última por sua vez impulsiona o Estado a uma distribuição mais equitativa da riqueza gerada. Em síntese, é o equilíbrio entre Mercado-Estado que se apresenta como ponto central do que Bresser entende por desenvolvimento econômico.

Diferentemente daquilo que se percebe da obra de Furtado, Bresser-Pereira se afasta da divisão clássica entre capitalismo e socialismo como quadro para compreensão do presente, preferindo a análise dicotômica entre os dois modelos de capitalismo: liberalismo econômico e desenvolvimentismo. Na visão do autor, o modelo liberal coloca o Estado na posição de mero suporte ao setor privado, e o desenvolvimentismo, por sua vez, enxerga o papel do Estado como complementar ao mercado, de modo a coordenar a atividade econômica nos planos macro e microeconômico. Percebemos que o autor se utiliza dos dois modelos de capitalismo para reescrever a história econômica do Brasil e incorpora à sua análise a perspectiva política e social sobre a economia.

Bresser-Pereira, em sua obra *Do antigo ao novo desenvolvimento na América Latina* inicia discussões sobre a criação de um projeto desenvolvimentista para o Brasil e propõe estratégias nacionais de desenvolvimento. O autor conceitua estratégia nacional de desenvolvimento como “um conjunto de valores, ideias, leis e políticas orientados para o desenvolvimento econômico, que levam à criação de oportunidades para que empresários dispostos a assumir riscos possam investir e inovar” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 4). A liderança desse projeto caberia ao governo, bem como às instituições da sociedade civil, nesse sentido atuaria o Estado como instrumento fundamental na criação de normas, políticas e organização.

Para Bresser, os resultados só são possíveis a partir do estabelecimento de um grande acordo nacional compartilhado com a sociedade, onde a

persecução de métodos e objetivos é a própria aceleração do desenvolvimento, capaz de levar o país a experimentar alto crescimento dos padrões de vida. Nesse processo, uma série de variáveis devem ser consideradas, não de forma abstrata, mas concreta e historicamente:

Uma estratégia nacional de desenvolvimento ganhará sentido e força quando suas instituições – sejam elas de curto prazo (políticas públicas) ou relativamente permanentes (leis, instituições propriamente ditas) – responderem a necessidades da sociedade, quando forem compatíveis com a dotação de fatores da economia ou, mais amplamente, quando forem compatíveis com os elementos que formam a estrutura da sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.5)

Para defender a importância de se implementar uma política econômica neodesenvolvimentista, Bresser (2010) faz um comparativo entre o antigo nacional-desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo, mostrando as prioridades e erros da antiga abordagem econômica:

Quadro 4 - Comparativo entre antigo e novo desenvolvimentismo

Antigo desenvolvimentismo	Novo desenvolvimentismo
1. A industrialização é baseada na substituição de importações.	1. Crescimento baseado na exportação combinado com um mercado interno forte.
2. O Estado tem um papel central na obtenção de poupança forçada e na realização de investimentos.	2. O Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas.
3. A política industrial é central.	3. A política industrial é subsidiária.
4. Atitude mista em relação aos déficits orçamentários.	4. Rejeição dos déficits fiscais.
5. Relativa complacência com a inflação.	5. Sem complacência com a inflação.

Fonte: BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 22

O objeto central da comparação feita por Bresser é trazer à tona o novo desenvolvimentismo como alternativa para a predominância do neoliberalismo vivido pelo Brasil a partir de 1990. Para ele, o neodesenvolvimentismo é necessariamente social e deve partir de uma política distributiva do governo:

Além de garantir um salário mínimo decente, deve se voltar para um sistema de bem-estar social amplo, baseado na garantia de direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e a uma velhice digna, financiado por um sistema tributário progressivo (BRESSER, 2016, p.145).

Como vimos anteriormente, Bresser defende uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento – que seria a base do novo desenvolvimentismo, e, portanto, considera que as políticas derivadas desse modelo devem ter como tripé “práticas fiscais responsáveis, uma taxa média de juros moderada e uma taxa de câmbio competitiva” (BRESSER, 2010, p.33). Além disso, entende que a política econômica é o instrumento capaz de controlar a forte concentração de renda, através por exemplo de políticas de salários mínimos e de um programa de gastos sociais. A razão central é a implementação de uma política distributiva, a fim de minimizar a desigualdade social que em muito contribuiu para a instabilidade política, transformando-se em obstáculo para o crescimento do país.

Bresser-Pereira (2010) traz enfim como deveria ser formulada a política distributiva do governo, enfatizando que as desigualdades, se deixadas nas mãos do mercado, se tornarão muito elevadas. Afirma que a expansão fiscal assim como a austeridade não são solução mágica frente aos problemas, propondo que o caminho adequado leva em consideração “o aumento das despesas sociais do Estado e seu financiamento por um sistema de impostos progressivos” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p.163).

O cenário do novo desenvolvimentismo visualizado por Bresser enxerga a possibilidade de cada país assumir suas estratégias nacionais de desenvolvimento, de modo a ampliar a competitividade do Estado no âmbito internacional através de uma política de estímulo e regulação de investimentos privados e de projetos inovadores, com o condão de proteger a mão-de-obra interna, os pobres e o meio ambiente (BRESSER-PEREIRA, 2010).

3.3 Keynes e a abordagem sobre desenvolvimento social

A princípio, convém destacar que a teoria de John Keynes revolucionou o pensamento econômico, pois teve a sua expressão diante de um dos cenários mais desafiadores da história econômica mundial, a Crise de 1929, também conhecida como “A Grande Depressão”. A teoria de Keynes se contrapõe às ideias defendidas por pensadores clássicos liberais e centraliza sua abordagem na intervenção do Estado sobre a economia, mas não de forma absoluta.

Como pressuposto teórico, é preciso entender que Keynes possuía uma concepção particular sobre a ciência econômica, em um dos seus estudos é contundente ao dizer que

Quero fortemente enfatizar a questão acerca da Economia ser uma ciência moral. Mencionei anteriormente que ela (economia) trata com introspecção e com valores. Eu devo acrescentar que ela lida com motivos, expectativas, incertezas psicológicas. (KEYNES, 1971, p. 300)

Esse pensamento moral permeia toda a estrutura teórica do autor e, portanto, seu referencial de desenvolvimento. Keynes faz uma forte oposição aos clássicos, especialmente à ideia de uma “mão invisível” que permite a autocomposição dos preços, salários e moeda do mercado, pois ele vai dizer que

A teoria clássica tem o costume de basear numa pretensa fluidez dos salários nominais a suposta aptidão do sistema económico para se ajustar por si mesmo; e, quando há rigidez, de atribuir a essa rigidez a responsabilidade pelos desajustamentos. (KEYNES, 1936, p. 247)

Keynes considera que o mercado não é suficientemente capaz de gerar empregos a altos níveis, nem de garantir a estabilidade de preços e a elevação de taxas de desenvolvimento econômico. É o momento em que o pensador novamente se contrapõe à teoria clássica e propõe uma nova perspectiva sobre a oferta e demanda, a Lei de Say, segundo a qual a oferta cria a sua própria demanda (KEYNES, 1936).

Tal constatação por si só já justificaria a atuação do Estado na economia, mas, para Keynes, há ainda a defesa do interesse público. Para isso, o Estado precisa estar provido de instrumentos eficientes de atuação.

O próprio Keynes faz o trabalho de resumir as suas bases de pensamento no capítulo 3 da sua obra *Teoria Geral* e discorre na seguinte perspectiva:

As grandes linhas da nossa teoria podem expressar-se da maneira que se segue. Quando o emprego aumenta, aumenta, também, o rendimento real agregado. A psicologia da comunidade é tal que, quando o rendimento real agregado aumenta, o consumo agregado também aumenta, porém não tanto quanto o rendimento. **Em consequência, os empresários sofreriam uma perda se o aumento total do emprego se destinasse a satisfazer a maior procura para consumo imediato. Dessa maneira, para justificar qualquer volume de emprego, deve existir um volume de investimento suficiente**

para absorver o excesso da produção total sobre o que a comunidade deseja consumir quando o emprego se acha em determinado nível. A não ser que haja este volume de investimento, as receitas dos empresários serão menores que as necessárias para induzi-los a oferecer tal volume de emprego. Daqui se segue, portanto, que, dado o que chamaremos de propensão a consumir da comunidade, o nível de equilíbrio do emprego, isto é, o nível em que nada incita os empresários em conjunto a aumentar ou reduzir o emprego, dependerá do montante de investimento corrente. (KEYNES, 1936, p. 32, grifo nosso)

É nesse contexto que o investimento da atividade empresarial não seria pautado na expectativa de lucro futuro, mas sim na que o pensador denominava de ‘espírito animal’.

Conceitualmente Keynes é considerado o fundador do novo, e ainda vigente, padrão macroeconômico global. Propôs a retomada, pelo Estado, dos instrumentos de política monetária (controle da taxa de juros) para o controle do desemprego, do câmbio (valorização ou desvalorização da moeda) para o controle inflacionário, pois Keynes entende que a redução da capacidade econômica do salário dos empregados pode levar a ruína social.

Os clássicos não consideravam a existência da intervenção estatal dada a capacidade de autogestão do mercado, notadamente do equilíbrio entre a poupança (reserva das pessoas individuais) e o investimento empresarial, esse era o conhecido teorema da ergodicidade, onde as decisões futuras estão alicerçadas no cálculo de risco entre oferta e demanda.

Keynes se contrapõe a essa condição de aceitação e “evidenciou que a intervenção do Estado era necessária dada a inerente instabilidade endógena da economia, bastando pensar nas forças de crescimento e desenvolvimento que, necessariamente, levam ao desequilíbrio” (DONÁRIO; SANTOS, 2016, p. 10).

Portanto, a contestação da capacidade do mercado de se auto regular é o que, no pensamento de Keynes, autoriza a intervenção estatal a fim de resguardar a condições de poupança e investimento para a consecução do pleno emprego, objetivo maior da estrutura macroeconômica.

É no momento de maior instabilidade econômica e social que os Estados Unidos da América atravessava a crise iniciada no ano de 1929 e um esfacelamento da estrutura social e de empregos que há uma transposição da

teoria keynesiana. Isso ocorre diante da precariedade da microeconomia norte-americana aos auspícios do povo, momento em que o estado assume uma posição de interventor.

A demanda do mercado naquele momento fez colapsar a estrutura macroeconômica e, portanto, comprometer a poupança e o investimento. É nesse momento que entra a demanda agregada do Estado para provocar o investimento, o que se apresenta na política fiscal e nos gastos públicos.

Na lógica de Keynes, a administração dos gastos públicos se constitui de dois orçamentos: a corrente e o capital (KEYNES, 1980). O orçamento corrente funciona para a manutenção dos serviços públicos oferecidos à população. Já o capital para aquisição de bens e administração monetária pelas reservas do governo.

É importante ressaltar ainda que Keynes possuía especial atenção ao equilíbrio dos gastos, onde Kregel (1985) aponta que a preocupação era de que o orçamento corrente fosse sempre superavitário ou, no mínimo, igualitário. Já o orçamento de capital temporariamente deficitário, mas atingindo o superávit por compensação ao orçamento corrente (FERRARI FILHO, TERRA, 2012).

A necessidade de equilíbrio fiscal se consolida em três reflexões apontadas por

(i) a criação de dívidas de “peso morto”, isto é, dívidas para as quais nenhum serviço lucrativo foi constituído em contrapartida para equilibrar seu pagamento futuro; (ii) uma pressão sobre a taxa de juros da economia, em função da demanda por recursos privados por parte do setor público, para financiar seus saldos deficitários; e (iii) o risco de, a depender do ritmo de crescimento e do perfil do endividamento vis-à-vis o crescimento econômico e o aumento das receitas públicas, o Estado ficar refém de criar dívida nova para pagar dívida velha (FERRARI FILHO; TERRA, 2012 , p. 4)

Portanto, o equilíbrio nas contas públicas é um objetivo que permeia toda a lógica de demanda agregada e investimento pelo Estado.

Trazendo para a realidade brasileira, Ferreira Filho e Terra (2012) vão afirmar no seu estudo sobre o cenário político econômico brasileiro entre 1995-2011, após a implementação do Plano Real não seguiram as diretrizes keynesianistas, mas seguiram o consenso mundial de controle macroeconômico, que possuem referência ao pensador.

O autor supracitado conclui em seu estudo sobre o orçamento público nos moldes propostos por Keynes:

Enfim, diante de todos os dados expostos e utilizando do formato orçamentário bipartite de Keynes, tem-se que no Brasil não há a noção de orçamento de capital, mas algo como um orçamento financeiro, cuja contraparte, que se chamaria orçamento corrente, é incapaz de facear os dispêndios daquele, pois mesmo encontrando-se em constantes superávits durante aproximadamente todo o período em tela, os montantes acumulados de poupança primária não impediram o crescimento da DLSP (FERRARI FILHO; TERRA, 2012 , p. 17)

Em que pese a atividade de investimento do governo brasileiro no período após a implantação do Plano Real se aproximar do que Keynes tratou como demanda agregada, “não se pode – a risco de uma análise precipitada – dizer que há tons mais próximos às ideias de Keynes na recente política econômica levada a efeito no País” (FERRARI FILHO; TERRA, 2012, p. 17).

3.4 Breves considerações acerca da construção política e econômica do Nordeste e apontamentos sobre o PPA como instrumento planejamento para o desenvolvimento da região

Como introduzido alhures, pretendemos discutir sobre o processo de transformação do Nordeste no cenário nacional, os estereótipos produzidos ao longo do século XX e os imaginários fabricados sobre a região. O estudo leva em consideração a avaliação da construção político econômica do Nordeste concluindo sobre de que modo o PPA se constitui em um instrumento capaz de interferir no processo de desenvolvimento da região.

Considerando que a análise visa enquadrar a formação política e econômica dentro da evolução do Brasil, o estudo nos leva inicialmente ao ponto de vista político, que durante o século XX enxergou o Nordeste sob um aspecto dualista: o da seca e do mar, das belezas e das tragédias. Dentro desse imaginário, três autores se destacam ao fazerem as principais interpretações: Gilberto Freyre, Celso Furtado e Durval Muniz de Albuquerque. Tais autores não só esclarecem como também criticam e desconstruem representações negativas sobre o Nordeste. Nas palavras contidas na produção sociológica de Freyre (1926):

Sem se julgar estultamente o sal do Brasil, mas apenas o seu maior e melhor produtor de açúcar nos tempos coloniais - açúcar que está à base de uma doçaria rica como nenhuma, do Império, e à base, também, de uma doce aristocracia de maneiras de gostos, de modos de viver e de sentir, tornada possível pela produção e exportação de um mascavo tão internacionalmente famoso como, depois, o café de São Paulo - **o Nordeste tem o direito de considerar-se uma região que já grandemente contribuiu para dar a cultura ou à civilização brasileira autenticidade e originalidade e não apenas doçura ou tempero.** (FREYRE, 1926, p.3. Negritos nossos).

Observamos que o Nordeste é uma região que surge de um novo tipo de regionalismo, momento em que reagia a uma situação de perda de espaços econômicos e políticos por seus produtores de açúcar e algodão e comerciantes a eles ligados. A ideia de nação dá um novo recorte daquilo que se entende por espaço nacional e no Nordeste iniciam-se grandes obras contra a seca. Havia todo um esforço para se constituir como região, numa totalidade capaz de resistir às ameaças de dissolução diante da nação.

Data de 1919 o surgimento do termo Nordeste, que foi inicialmente usado para se referir à área de atuação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS). O Nordeste foi enquadrado como parte do Norte que, sujeita às estiagens, precisava de maior atenção por parte do poder público. Dito isto, percebemos que o fenômeno da seca se colocou como o problema mais importante da região, o que ensejou em um recorte espacial específico do país. Nesse sentido, “a superação da visão provinciana de espaço a que estavam presas as oligarquias dos Estados do Norte é a grande tarefa política e cultural colocada pela necessidade de institucionalização do Nordeste” (ALBUQUERQUE, 2011, p.82).

Vê-se, portanto, que a seca passou a ser um problema de todas as províncias, gerando forte repercussão na mídia nacional. Em 1891, as bancadas nortistas conseguiram incluir no texto da Constituição o art. 5º, cujo teor previa: “a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicita” (BRASIL, 1891). Ou seja, a União tornou-se obrigada a destinar verbas para minimizar os efeitos da seca como caso de calamidade pública. A partir daí, observa-se que o discurso de combate à seca transformou-se em um discurso regionalista e passou a interferir nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Nesse sentido, Albuquerque (2011) conclui que:

O que podemos concluir é que o Nordeste será gestado em práticas que já cartografavam lentamente o espaço regional como: 1) combate à seca; 2) o combate violento ao messianismo e ao cangaço; 3) os conchavos políticos das elites políticas para a manutenção de privilégios etc. Mas o Nordeste também surge de uma série de práticas discursivas que vão afirmando uma sensibilidade e produzindo um conjunto de saberes de marcado caráter regional. (ALBUQUERQUE, 2011, p.88)

O problema histórico da seca pode ser discutido tanto sob o viés político quanto econômico, uma vez que se transferiu para esse fenômeno natural o motivo do desenvolvimento tardio da região nordestina. Vimos que esse problema foi alvo de políticas hídricas criadas por frentes de emergência e combate aos seus efeitos. Vimos também, no início deste capítulo, que Celso Furtado (2013) foi um forte crítico dessa estratégia. Para ele, a transformação do Nordeste deveria partir de um planejamento estratégico voltado para o investimento, industrialização e racionalidade sobre o capital tecnológico no uso dos recursos hídricos.

Vimos que por muito tempo houve uma falta de integração da economia regional nordestina ao planejamento da política nacional, cenário que só se modificou através de intervenções na esfera política. Enquanto no Nordeste ainda predominava o domínio de interesses políticos de velhas oligarquias, o Centro-Sul avançava em um processo de industrialização e urbanização comandado pela classe média e por empresários. Além disso, convém mencionar que “a região Centro-Oeste foi, imediatamente, incorporada pela agenda do governo Juscelino Kubitschek, como parte do seu projeto político” (AMARAL FILHO, 2010, p.58).

No governo Kubitschek (1956-1961), as pressões sociais e populares da região Nordeste influenciaram para que a questão regional fosse incorporada na agenda de governo e, como observamos, isso aconteceu de forma tardia. A pressão para que o governo federal tomasse decisões para o fortalecimento da Região Nordeste foi a origem das argumentações oferecidas por Celso Furtado enquanto atuou como economista no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e como diretor regional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Consideramos, nesse sentido, que Furtado e a instituição da SUDENE foram significativas para a

mudança no padrão de intervenções públicas na região e um grande divisor de águas no progresso regional do Nordeste.

É fundamental notar que, a estrutura historicamente criada e os projetos voltados ao desenvolvimento da região permitiram ao Nordeste se “beneficiar” de grandes transferências financeiras federais. Amaral Filho em seu artigo *O Nordeste que dá certo* entende que “o princípio da equalização é aquele que orienta as ações do governo federal para que o mesmo busque a inclusão de regiões desfavorecidas no processo de desenvolvimento econômico, a fim de atingir o objetivo da integração nacional (AMARAL FILHO, 2010, p.62). Nesse sentido, entendemos que o governo federal tem um forte papel no processo de redistribuição de recursos entre os entes e construção de um planejamento voltado à minimização das desigualdades sociais e econômicas entre os estados subnacionais.

Adentramos, neste momento, ao conteúdo da Carta Magna de 1988 que consagra o planejamento como primordial ao setor público. Um dos principais instrumentos previstos na Constituição referente à questão do planejamento é o Plano Plurianual – PPA, que tem o papel de orientar as peças orçamentárias de modo a integrá-las ao processo de execução das políticas públicas. Arantes Paulo afirma que “a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições” (ARANTES PAULO, 2014, p.172). Sabendo que os planos e programas nacionais e regionais devem estar alinhados ao que propõe o PPA, consideramos sua importância como instrumento de planejamento e incentivo ao desenvolvimento do Nordeste.

Sabemos que a dimensão estratégica de atuação do Estado compreende um conjunto de procedimentos, instituições e políticas voltadas ao atingimento de objetivos a longo prazo. A dimensão executória, por sua vez, compreende a mobilização de recursos que devem estar atrelados a certas diretrizes de desenvolvimento nacional. Dessa forma, concluímos que os planejamentos plurianuais estão intimamente conectados aos momentos estratégico e de execução. Conforme Lafer (1984, p.30) propõe:

(...) o planejamento consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, dadas as características da economia... A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois

é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos do sistema político... A implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político, pois é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração.

Retoma-se agora a análise do PPA como instrumento de planejamento para o desenvolvimento da região nordeste. Essa análise ampara-se na previsão de regionalização do PPA, contida no texto da Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, § 1º, a saber: “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” (BRASIL, 1988).

A pluralidade de realidades presente no Brasil faz dele um país onde as diferenças precisam ser vistas como um aspecto relevante dentro da estrutura de planejamento governamental, de modo a tornar as políticas públicas mais diversificadas e específicas. Para Arantes Paulo a regionalização “não deve ser entendida como a simples localização do gasto, mas como a efetiva construção do planejamento estratégico em base territorial” (ARANTES PAULO, 2014, p.183).

Por isso, considerando que historicamente o Nordeste tardou a ser incluído em pautas prioritárias de planejamento e desenvolvimento nacional, o PPA reposicionou a região no debate nacional por força da previsão constitucional de planejamento regionalizado, de modo a garantir que os problemas e demandas regionais fossem caracterizados territorialmente e a partir daí criadas estratégias de atuação específicas.

A mobilização política se deu em favor das diferenças regionais que se visualizaram em certo momento da história do Brasil. As desigualdades regionais apresentadas por Furtado ao longo de suas obras nos mostram terem sido uma das grandes razões para o início de estudos e diagnósticos dos problemas da região Nordeste.

De forma geral, podemos afirmar que é possível a elaboração de um PPA que incorpore a perspectiva regional na definição das políticas públicas e dos objetivos de governo. Para tornar efetivo o seu papel como instrumento de

planejamento para o desenvolvimento regional, o PPA deve incorporar à sua elaboração o debate político para que a definição de metas se torne mais clara. Dessa forma, deve ser capaz de mobilizar os agentes políticos e representar parte dos compromissos assumidos pela classe política.

No caso do Nordeste, observamos por tudo que já foi discutido neste capítulo que houve um planejamento estratégico alinhado com as questões de desenvolvimento de políticas e alocação de recursos na região. No capítulo a seguir, trataremos mais especificamente do conteúdo dos PPA de certo recorte temporal, ao passo que serão visualizados os setores prioritários dos planos governamentais selecionados, as metas, divisões estratégicas, linhas de ação, aplicações orçamentárias e, portanto, as lógicas de desenvolvimento.

4 CAPÍTULO 3 - O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA E A ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS PLANOS PLURIANUAIS SELECIONADOS EM RELAÇÃO AO NORDESTE DO BRASIL

Percorrido todo o processo histórico dos marcos de planejamento e desenvolvimento nacional, com breve discussão sobre os seus objetivos, nos debruçamos com maior ênfase sobre os marcos instituídos após a Constituição Federal de 1988, onde os planos plurianuais inauguram um novo marco institucionalizado de planejamento estatal.

A regionalização é um elemento imanente dessa estrutura de planejamento, na qual é preciso pensar, concomitantemente, em um projeto nacional, mas com bases regionalizadas, para a consecução dos princípios e objetivos que fundam a República brasileira.

A seleção dos autores desenvolvimentistas, com correntes distintas, fornece um suporte teórico para compreender o funcionamento do plano plurianual como instrumento de desenvolvimento nacional, mas de base regionalizada.

Para a análise aqui apresentada selecionamos dois planos plurianuais, cujos contextos históricos macroeconômicos e de base ideológica são distintos para submissão da análise de conteúdo de Bardin. O 'PPA 2004-2007' do então presidente Lula posiciona o governo como um agente ativo no processo de desenvolvimento nacional e regional, com programas governamentais de base, especialmente para a região Nordeste, como o Corredor Nordeste e a melhoria do sistema elétrico da região citada, como será visto logo mais.

Já o segundo plano a ser analisado, o ainda vigente 'PPA 2020-2023' do presidente Bolsonaro, assume um papel de continuidade dos programas, mas com uma atuação ladeada da iniciativa privada, como a Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade.

Para a construção do percurso metodológico deste estudo, seguimos as etapas de análise de conteúdo propostas por Bardin (2016), a saber: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados. Dentro da última fase de tratamento dos resultados, o processo de inferência do conteúdo selecionado será balizado pela segunda camada lógica, conforme o proposto por

Hogwood e Gunn (1984), sendo focalizadas as seguintes etapas: problemas; prognóstico; definição de objetivos e prioridades; e análise de opções.

A análise dos dois planos pela dupla camada lógica não é divergente, mas complementar, seguindo Bardin (2016) no que se refere à forma de seleção do conteúdo, e o método proposto por Hogwood e Gunn (1984), de conclusões por inferência.

Essa dupla camada também funciona para colocar sob vigilância epistemológica as práticas analíticas do investigador e sua percepção pessoal sobre o cenário que foi construído.

4.1. A categorização da pesquisa

A pesquisa de natureza qualitativa possibilita que o pesquisador focalize o caráter subjetivo das relações sociais e, no caso deste estudo, das pessoas com as instituições que as governam, por meio das políticas públicas planejadas e efetivamente executadas, compreendidas dentro de uma sociedade contratualmente estruturada.

Esse tipo de pesquisa consolida e interpreta os diferentes elementos e “permite compreender a complexidade e os detalhes das informações obtidas em uma sociedade por meio das representações em que os indivíduos se colocam em cada relação com o meio” (SOUSA; SANTOS, 2020, p. 1399).

A investigação qualitativa assume cinco propriedades elementares, segundo Bogdan e Biklen (1994):

1. Na investigação qualitativa a fonte directa de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal[...]; **2. A investigação qualitativa é descritiva**. Os dados recolhidos são em forma de palavras ou imagens e não de números. Os resultados escritos da investigação contêm citações feitas com base nos dados para ilustrar e substanciar a apresentação. Os dados incluem transcrições de entrevistas, notas de campo, fotografias, vídeos, documentos pessoais, memorandos e outros registos oficiais [...]; **3. Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos [...]; 4. Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva**. Não recolhem dados ou provas com o objectivo de confirmar ou infirmar hipóteses construídas previamente; ao invés disso, as abstrações são construídas à medida que os dados particulares que foram recolhidos se vão agrupando [...]; **5. O significado é de importância vital na abordagem qualitativa**. Os investigadores que fazem uso deste

tipo de abordagem estão interessados no modo como diferentes pessoas dão sentido às suas vidas. (BOGDAN, BIKLEN, 1994, pp. 47-50. Negrito do autor da dissertação)

Tomando por base esses atributos da pesquisa qualitativa, a análise do processo é tão importante quanto os resultados a que se chega. A (re)construção do cenário em que ocorreram os fatos sociais, ou que ainda ocorrem, é imprescindível para melhor compreender e assim subsidiar as conclusões produzidas, já que a indução parte de um alicerce bem estruturado.

Pelas características descritas, é possível concluir que o investigador é o elemento central de transformação das informações relativas ao fenômeno estudado, produzindo dados e conhecimento válido. Todavia, toda pessoa possui uma formação e preconceitos já construídos que podem macular o método e, por fim, as conclusões inferidas a partir da análise do fenômeno abordado.

Para se desvencilhar dessa inconsistência, o pesquisador deve construir um cenário abrangente de conhecimento do fenômeno estudado, sem se deixar levar por opiniões pessoais, o que lhe permite flexibilidade e rigor nas conclusões, evitando abordagens enviesadas.

Para a pesquisa cujos resultados apresentamos neste texto, escolhemos o método de Análise de Conteúdo (AC), como formulado por Bardin (2016).

Para Bardin (*idem*, p. 41),

Deve existir um conjunto de procedimentos que conferem cientificidade às inferências a partir de técnicas de “análise das comunicações, que visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem as inferências de conhecimentos relativos de condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2016, p. 41)

O método da AC formulada por Bardin se configura em três fases que se comunicam, a saber: 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos resultados (BARDIN, 2016).

Na primeira fase, o pesquisador deve selecionar e organizar o material útil para a pesquisa, além de formular hipóteses preliminares e indicadores de verificação (BARDIN, 2004).

Em seguida, a segunda fase se debruça sobre o material selecionado e parte para uma análise mais profunda já amparado pelo referencial teórico

apresentado. Nessa etapa é feita a categorização, “a análise categorial consiste no desmembramento e posterior agrupamento ou reagrupamento das unidades de registro do texto” (SOUSA; SANTOS, 2020, p. 1401). Aqui ocorre o processo de codificação e exposição do cenário com os elementos sociais pertinentes ao estudo, no caso, aos planos plurianuais.

A terceira fase consiste no tratamento dos resultados, interpretações e inferências sobre os dados, descrições e informações levantadas na segunda fase. Bardin diz que esta fase é a “operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras” (BARDIN, 2016, p. 41).

Em que pese o método de Análise de Conteúdo ser adequado para pesquisa de natureza qualitativa, na sua terceira fase carece de recurso metodológico adicional para a análise das políticas públicas. O objeto em estudo (PPA) é um instrumento de planejamento de políticas públicas, o que demanda a agregação de elementos específicos para a construção das conclusões do estudo.

O ato de fazer política pública demanda planejamento e escolhas, de cuja resultante emerge o que será experimentado pela população na sua implementação. A política em exercício, que afeta o cotidiano das pessoas, é envolta de múltiplos fatores, considerados no método de Hogwood e Gunn. Vejamos o que esses autores dizem sobre esse ponto:

O mundo real da política, no entanto, é muito mais complexo: a análise de políticas não fornece soluções rápidas para problemas intratáveis; a análise de políticas não pode resolver conflitos ou determinar prioridades políticas; a análise de políticas não pode tomar decisões que são, fundamentalmente, políticas; a análise de políticas nunca é neutra, sempre envolve valores; a utilização da análise tem implicações para o poder político; a análise de políticas públicas complementa as ações de caráter político, porém não pode ser isolada da política. (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 263-268 *apud* CAPELLA, 2018, p. 118)

Analisar políticas públicas a partir de Hogwood e Gunn (1984) implica em levar em consideração suas dimensões práticas, partindo da premissa de que variáveis técnicas não podem ser consideradas isoladamente, dado que a análise em si nunca é um ato neutro e tem implicações sobre o campo da Política, não podendo ser isolada dele.

Hogwood e Gunn (1984) propõem quatro etapas de análise das políticas públicas, onde a primeira envolve o “problema” que, por sua vez se subdivide em outras três etapas, que são: 1) busca de problemas: os atores decidem sobre o que decidir; 2) seleção de problemas: os atores decidem como decidir; 3) definição de problemas: a identificação de um ou mais problemas.

A segunda etapa consiste na Elaboração de Prognósticos, que guarda estreita relação com a sub-etapa de seleção de problemas. Uma vez identificado o problema, é preciso antecipar e planejar os eventos futuros (HOGWOOD; GUNN, 1984).

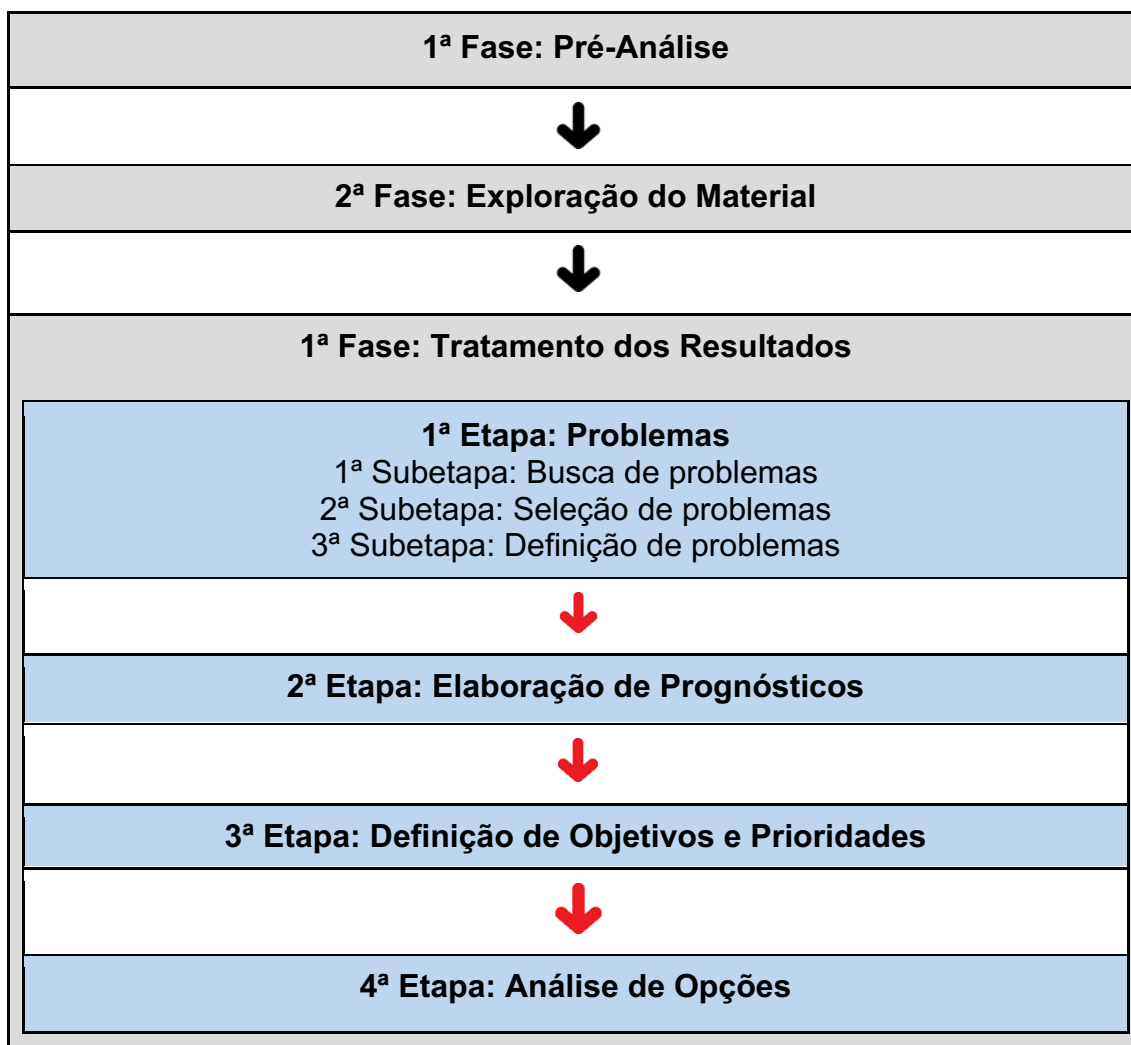
Seguindo pelo método proposto por Hogwood & Gunn (*idem*), a terceira etapa é a de “Definição de objetivos e prioridades”, apresentando-se como uma “etapa de caráter mais analítico na qual as restrições são analisadas e prioridades são traduzidas em objetivos, considerando as limitações de recursos” (CAPELLA, 2018, p. 128). Nesse momento é preciso se debruçar sobre a política pública a partir do planejamento, da viabilidade de recursos e da efetiva execução frente às previsões orçamentárias.

A última etapa é a “Análise de opções” (HOGWOOD; GUNN, 1984), devendo o ator responsável pela política pública vislumbrar as possibilidades de obter as melhores opções para atingir a solução mais viável do problema que dá origem à política pública, mais uma vez considerando a viabilidade de recursos.

Pensando o Estado como planejador e executor de políticas públicas, o objeto deste estudo são os pressupostos e concepção subjacentes às políticas públicas federais de desenvolvimento para o Nordeste do Brasil dentro dos planos plurianuais de ‘2004-2007’ e ‘2020-2023’, abordando dois aspectos: 1) o político: verificar o processo de escolha das políticas elencadas segundo os pressupostos desenvolvimentistas de cada governo; e 2) o administrativo, verificando quanto da política pública planejada no PPA foi executada nas respectivas legislações orçamentárias, sem pretender avaliar a sua efetividade prática para o desenvolvimento.

Assim, o presente estudo pretende utilizar essa dupla camada metodológica, propondo o seguinte quadro:

Quadro 5 - Composição da Metodologia Bardin (2004) com a de Hogwood e Gunn (1984)



Fonte: Bardin (2016); Hogwood e Gunn (1984), organizado pelo autor

Esse é o esforço metodológico utilizado neste estudo para o objetivo de verificar os pressupostos e concepções subjacentes às políticas públicas federais de desenvolvimento para o Nordeste do Brasil dentro dos planos plurianuais de '2004-2007' e '2020-2023'.

4.2. Considerações sobre o contexto macroeconômico nos PPA 2004-2007 e PPA 2020-2023

A consolidação do Plano Plurianual no âmbito constitucional representa, sob o aspecto histórico, um marco institucionalizado de previsibilidade intergovernamental, com definição de diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada e obrigacional ao governo federal. Já sob o aspecto metodológico, se apresenta como uma ferramenta de gestão e governança da administração pública federal e dos *stakeholders* envolvidos.

A ambivalência histórica e metodológica é imanente à nova ordem constitucional e, portanto, política-administrativa nacional, não apenas para o âmbito federal, mas para toda a administração estatal. A estrutura fiscal e orçamentária nacional está consolidada no art. 165 da Constituição Federal de 1988, nos Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, cada qual já definidas alhures. A constituição de 1988 consolidou uma estrutura orçamentária racional, na qual:

A intenção do legislador constituinte foi de reconhecer o planejamento como uma função indispensável ao Estado, e não uma opção do governante.[...] De fato, o legislador constituinte foi sábio em reconhecer que a materialização do Plano só é possível se o mesmo for contemplado nas leis orçamentárias. A introdução de um plano de médio prazo como parte de uma política orçamentária denota a intenção clara do legislador constituinte em proporcionar maior racionalidade à ação estatal de forma a impulsionar o desenvolvimento, o que se daria por dois movimentos simultâneos: o estabelecimento dos gastos governamentais a partir de uma visão de futuro e de estratégias definidas, submetidas à aprovação do Congresso Nacional, com força normativa; a viabilidade fiscal para implantação das políticas. (ARANTES PAULO, 2014, pp. 172-173)

Essa nova mentalidade fiscal e orçamentária e, em último nível, com finalidade desenvolvimentista, do constituinte originário é resultado do meio político anterior. O fim do regime militar e o anseio social pelas eleições diretas mergulharam o Brasil em um cenário de imprevisibilidade de planejamento (VILLA, 2011). “É nesse sentido que a ‘Crise da Dívida’, nos anos 1980, exacerbou os conflitos: o Estado estava endividado e internamente não havia nenhum canal de financiamento para continuidade do investimento e dos gastos públicos” (CARDOSO JR., 2009, p. 16).

No Quadro 02, é possível verificar que entre o período entre 1986 e 1994 o Brasil se submeteu a sucessivos planos econômicos para estabilização da moeda nacional, do câmbio e para controlar o endividamento. Tanta imprevisibilidade fiscal e orçamentária no período, que Rezende (2011) afirma terem sido o primeiro e o segundo PPA (1991-1995 e 1996-1999), elaborados após a constituinte, o mero cumprimento de uma formalidade, já que se poderia incorrer em improbidade administrativa, na forma do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

O cenário monetário e fiscal só se estabilizou com a implementação do Plano Real, momento em que o governo federal entendeu de que “a retomada do crescimento passaria necessariamente por mudanças nas leis e mesmo na Constituição, como forma de redefinir o papel do Estado brasileiro na economia” (CARDOSO JR., 2009, p. 24).

A estabilização da moeda, o controle inflacionário e do câmbio, além da abertura comercial permitiram que o estado brasileiro pudesse retomar a posição de agente estimulador da economia nacional de modo sustentável.

Mais do que um simples estimulador, a atuação do Estado teria responsabilidade e previsibilidade das receitas e despesas do orçamento federal, sem espaço para os artifícios políticos e eleitorais.

Essas são as bases constitucionais e econômicas que alicerçaram as ações governamentais, em especial a efetividade do ‘PPA 2000-2003: *Avança, Brasil*’, elaborado no segundo mandato do governo do presidente Fernando Henrique, entre 1999 e 2002, momento em que ocorreu uma inversão da balança comercial brasileira:

Tabela 1 - Balança comercial no Segundo Mandato FHC - US\$ Bilhões

Ano	Exp.	Imp.	Saldo BC	Cotação RS/US\$ Com	Cresc. % Dólar
1999	48,013	49,302	-1,289	1,8085	55,870
2000	55,119	55,851	-0,732	1,8331	1,361
2001	58,287	55,602	2,685	2,3637	28,948
2002	60,439	47,243	13,196	2,9307	23,987

Fonte: SECEX/MDIC e BACEN, organizado por CASSANO; CAMELO e outros, 2017.

A inversão se manteve no primeiro mandato do presidente Lula, tendo o saldo da balança comercial brasileira superado a média histórica negativa, com depreciação do dólar frente ao real, causado pelo intenso processo de consumo global no ciclo de *commodities* agrícolas (BARBOSA, 2020). Na tabela a seguir, mostramos a série histórica da balança do primeiro mandato do presidente Lula, entre 2003 e 2006:

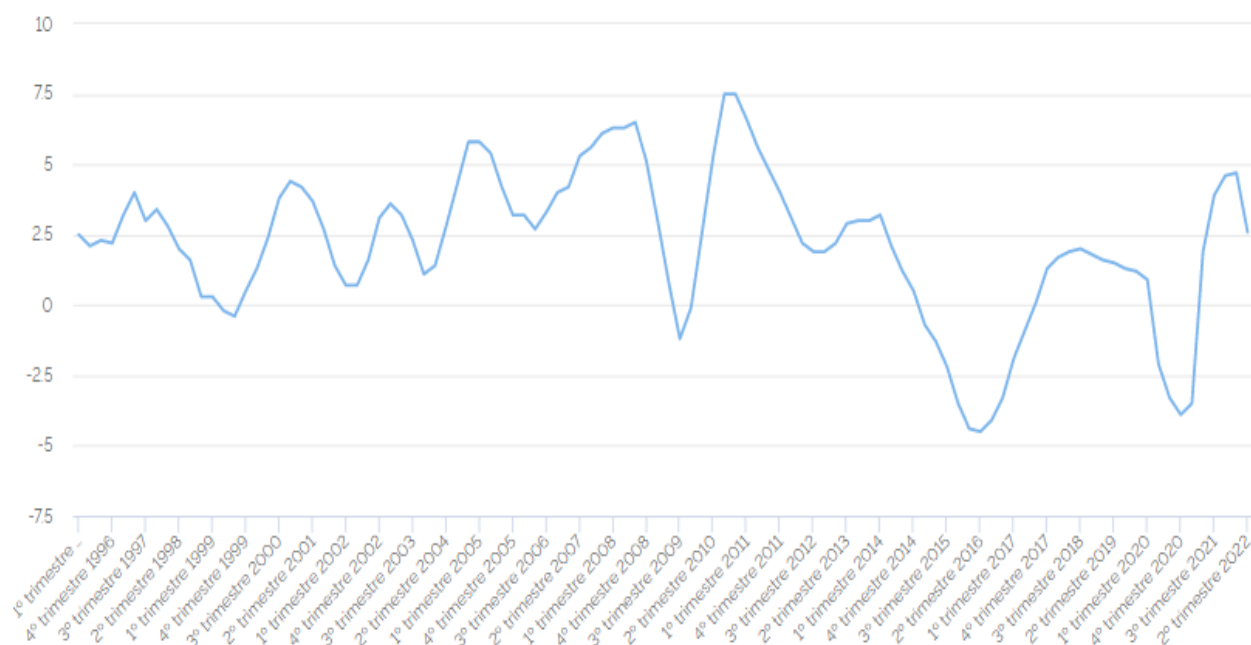
Tabela 2 - Balança comercial no Primeiro Mandato Lula - US\$ Bilhões

Ano	Exp.	Imp.	Saldo BC	Cotação RS/US\$ Com	Cresc. % Dólar
2003	73,203	48,326	24,877	3,0576	4,330
2004	96,677	62,836	33,841	2,9272	-4,265
2005	118,529	73,600	44,929	2,4410	-16,611
2006	137,807	91,351	46,456	2,1747	-10,911

Fonte: SECEX/MDIC e BACEN, organizado por CASSANO; CAMELO e outros, 2017.

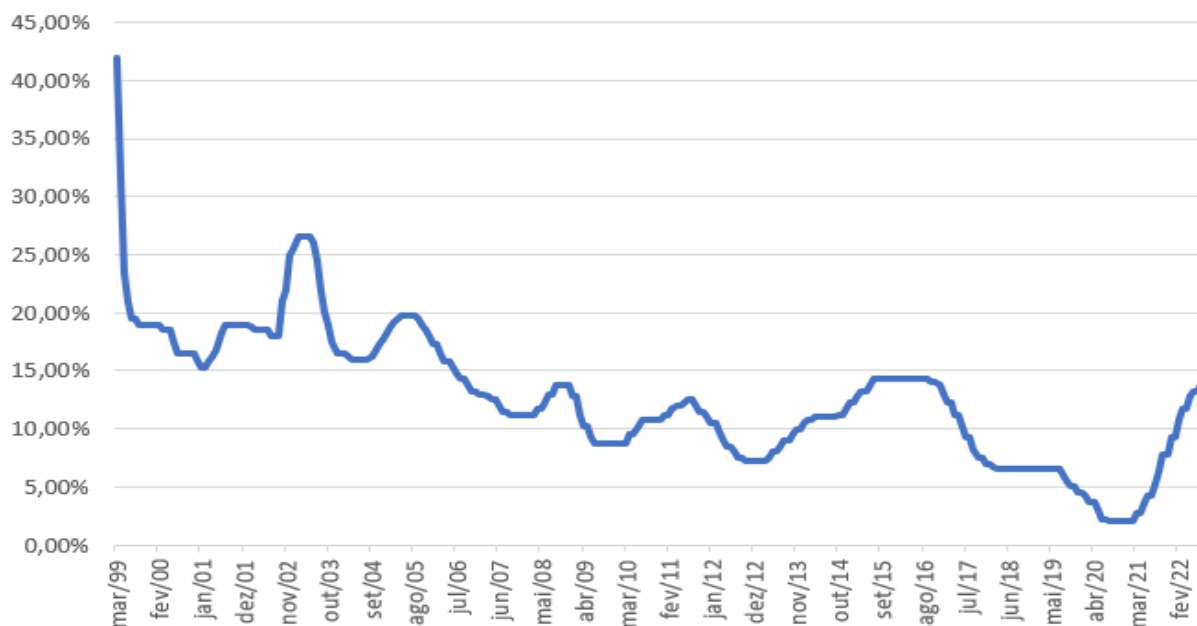
Os avanços de crescimento da balança comercial do período entre 1999 e 2006 repercutiram no crescimento do Produto Interno Bruto, apresentando um resultado médio de 2,77%, segundo dados do IBGE:

Gráfico 1 - Série histórica do PIB 1996 - 2T2022



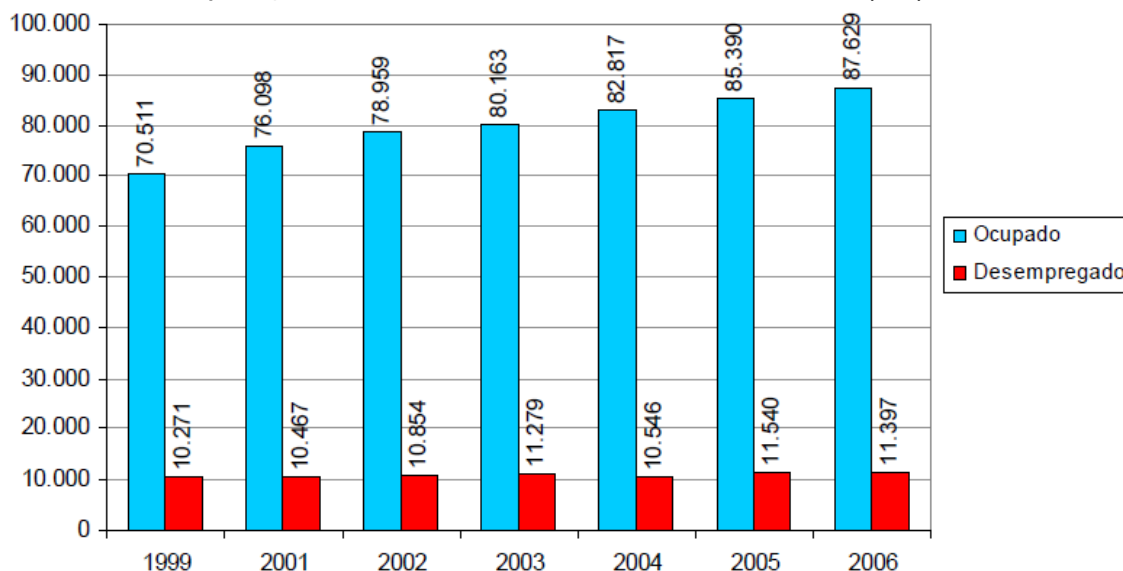
Fonte: IBGE, 2022

Face à interconexão desses elementos econômicos, o controle macroeconômico também repercutiu no arrefecimento da taxa básica de juros, o Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC). Este é o principal instrumento da macroeconomia pelo qual o governo exerce o controle das metas inflacionárias e assim promove a sustentabilidade nos ganhos de desenvolvimento econômico (MONTES; MACHADO, 2014). A série histórica da taxa com dados levantados pelo IPEADATA pode ser visualizada abaixo:

Gráfico 2 - Série histórica SELIC 03/1999 - 02/2022

Fonte: IPEADATA, 2022

A realidade macroeconômica foi acompanhada pelo quantitativo de população economicamente ativa entre o período de 1999 a 2006, onde os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do IBGE apontam para a seguinte série histórica:

Gráfico 3 - População economicamente ativa - 1999 a 2006 (mil)

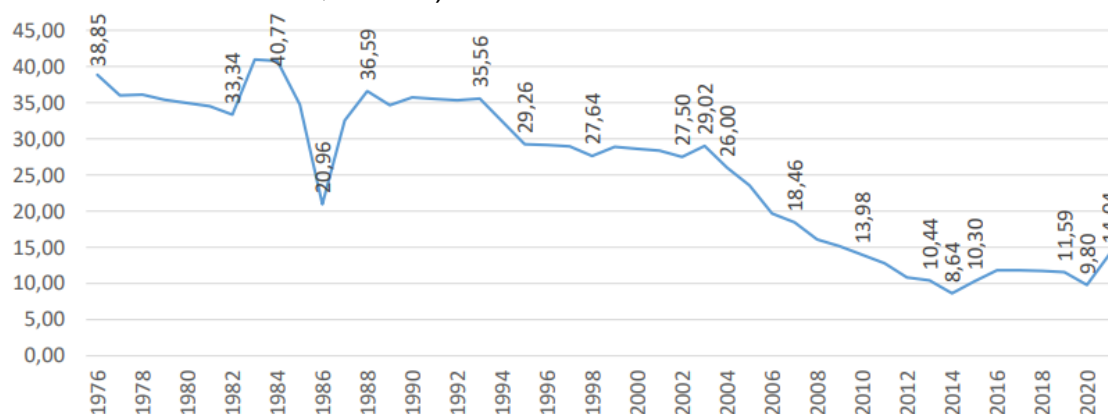
Fonte: PNAD, IBGE, organizado por MAIA (2009)

Em contraponto, a região Nordeste, no período acima indicado, apresentava os maiores índices de desemprego ou propensão ao desemprego, independentemente da característica social. É o que afirma Maia (2009, p. 259):

Os coeficientes do modelo corroboram as análises anteriores e indicam que, independente das características sociais de cada região, o desemprego é maior em São Paulo e na região Nordeste, nas regiões metropolitanas e, sobretudo, concentrado nas áreas urbanas. Identificam ainda a magnitude do avanço do desemprego na região Nordeste. **As relações mais extremas com a condição de desemprego, que eram observadas em São Paulo até 1999, passaram a ser observadas no Nordeste em 2006. Em 1999 a chance de desemprego no Nordeste equivalia a apenas 81% da observada em São Paulo e, em 2006, passou a ser 8% superior à desse Estado, independente de suas características sociais.** (negrito nosso)

O índice de pobreza para o mesmo período (1999 a 2006) sofre uma significativa redução pela ação assistencial desenvolvida pelo governo Lula, conforme apontam os dados consolidados pela Fundação Getúlio Vargas Social, a partir dos dados do PNAD do IBGE, no gráfico 4:

Gráfico 4 - Evolução da pobreza em termos percentuais (renda R\$281,06/mês)



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da da PNAD, PNADC Trimestral e PNADC Anual/IBGE

Esse é o cenário macroeconômico, com os aspectos políticos, econômicos e sociais anteriores e contemporâneos ao 'PPA 2004-2007: Brasil para todos', que é um dos documentos analisados neste estudo.

Por simetria na análise dos dados, passaremos a expor os mesmos dados e padrões pertinentes ao 'PPA 2020-2023' do governo do presidente Jair Bolsonaro, conforme os dados consolidados até o fechamento deste estudo.

Visto que o cenário anterior ao 'PPA 2004-2007' era de desafios e profundas mudanças na política econômica e fiscal para o desenvolvimento, acrescida de baixa taxa de empregabilidade e elevados índices de pobreza, o

cenário do 'PPA 2020-2023' é diverso, mas igualmente desafiador pelos contornos político, econômico e sanitário internacional.

No cenário macroeconômico, o primeiro mandato de Dilma apresentou um intenso decréscimo no saldo da balança comercial e, após 13 anos de saldo positivo, em 2014, a balança comercial brasileira inverteu o seu saldo:

Tabela 3 - Balança comercial no Primeiro Mandato Dilma - US\$ Bilhões

Ano	Exp.	Imp.	Saldo BC	Cotação RS/US\$ Com	Cresc. % Dólar
2011	256,040	226,247	29,793	1,6727	-4,787
2012	242,578	223,183	19,395	1,9503	16,595
2013	242,179	239,621	2,558	2,1528	10,388
2014	225,101	229,060	-3,959	2,3605	9,645

Fonte: SECEX/MDIC e BACEN, organizado por Cassano; Camelo e outros (2017)

Seguindo para o segundo governo, no ano de 2015, a então presidenta Dilma voltou a reportar um saldo positivo na balança comercial, em US \$19,68 bilhões e reverteu o resultado negativo do ano anterior. No ano seguinte, 2016, o saldo foi superior e o mais elevado em toda a contagem histórica, atingindo o *superávit* de US \$46,5 bilhões (dados são da Secretaria de Comércio Exterior e do Banco Central do Brasil).

O 'PPA 2016-2019: Desenvolvimento, produtividade e inclusão social' elaborado pelo então governo da presidente Dilma, sofreu uma ruptura de efetividade com o processo de *impeachment* da então mandatária, que foi sucedida pelo seu vice, Michel Temer, fato ocorrido em 31 de agosto de 2016.

Após ultrapassar a tensão política do processo de *impeachment* da então mandatária Dilma, a balança comercial para o ano de 2017 foi a mais significativa em 29 anos e atingiu o montante superavitário de US \$67 bilhões e se manteve elevada em 2018, quando atingiu o montante de US\$ 58,3 bilhões, encerrando o ciclo de governo Dilma/Temer. O período acumulou um *superávit* de mais de US\$ 191 bilhões, segundo os dados da Secretaria de Comércio Exterior e do Banco Central do Brasil.

Apesar dos avanços na balança comercial, os ganhos não foram suficientes para provocar um crescimento no Produto Interno Bruto. O Gráfico 1 mostra o decréscimo entre os anos de 2010 a 2018. Ao contrário, provocou

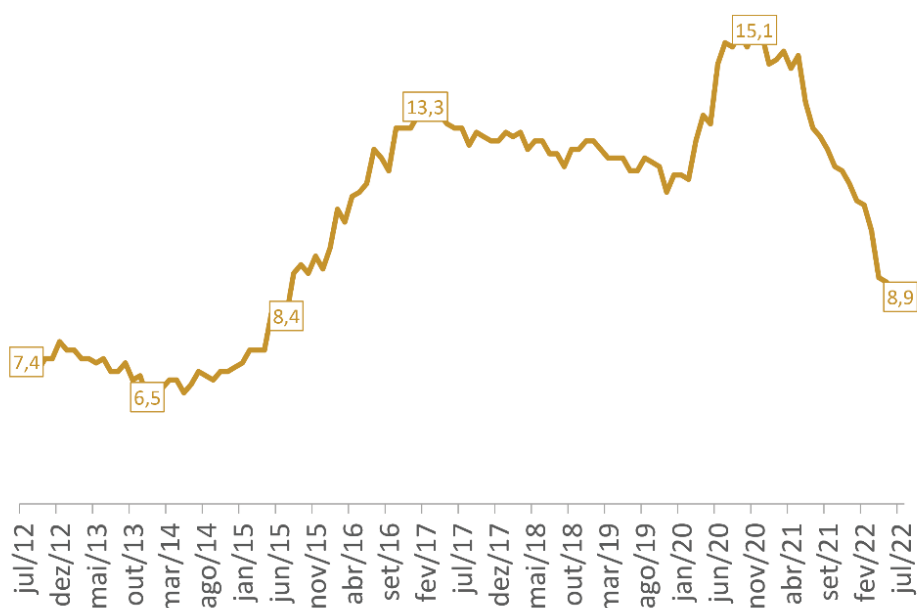
uma retomada do processo inflacionário e o crescimento da taxa SELIC para o mesmo período, como demonstra o Gráfico 2.

Já adentrando à análise do governo do presidente Bolsonaro, ainda no primeiro ano sob a vigência do ‘PPA 2016-2019: Desenvolvimento, produtividade e inclusão social’ elaborado pelo então governo da presidente Dilma, a balança comercial atingiu o *superávit* de US\$ 46 bilhões em 2019, seguida de US\$ 50,9 bilhões em 2020 e, por fim, o último dado consolidado, em 2021 de US\$ 61,2 bilhões, segundo os dados da Secretaria de Comércio Exterior e do Banco Central do Brasil.

Esse cenário macroeconômico foi acompanhado pela retomada do Produto Interno Bruto. O Gráfico 1 mostra a retomada de crescimento a partir de 2020, mas um recuo no ano de 2021, que se seguiu em declínio para o ano de 2022, como reflexo do arrefecimento da atividade econômica global causada pela infecção da COVID-19 e a elevação da inflação global causada pela emissão de moeda para financiar políticas assistenciais das parcelas populacionais mais vulneráveis (BRESSER-PEREIRA, 2020).

Além do movimento inverso do PIB, a situação também causou um processo inflacionário provocado pelas medidas assistenciais e emergenciais, com a oferta monetária em alta, o controle inflacionário por meio da SELIC foi utilizado, o que é evidente no Gráfico 2 a partir de 2021 e ainda segue alto até o fechamento deste estudo.

No aspecto de ocupação da população economicamente ativa, a série histórica entre os anos 2012 a 2018 mostra a elevação da taxa de desocupação, frente ao arrefecimento do PIB, mostrado no gráfico a seguir, o que é acompanhado pelo decréscimo do PIB e retomada do crescimento da taxa SELIC. Por outro lado, há uma retomada laboral a partir de 2020, momento em que o PIB retoma o seu crescimento e a SELIC arrefece diante do cenário deflacionário, são dados do PNAD Contínua:

Gráfico 5 - Taxa de desocupação em percentual

Fonte: PNAD Contínua, IBGE, 2022

Por fim, retomando a análise do Gráfico 4, o índice de miserabilidade no país decresceu durante os dois primeiros anos do governo do presidente Bolsonaro, voltando a aumentar a partir do ano de 2020 em razão das condições econômicas causadas pela pandemia da COVID-19, situação excepcional de calamidade pública, o que é reforçado no posicionamento de Figueiredo:

A pobreza e a extrema pobreza já vinham crescendo no Brasil antes da pandemia. Em um movimento totalmente inverso ao que se observou na economia mundial, as taxas de pobreza e extrema pobreza variaram de 1,1 p.p. a 1,3 p.p. entre 2016 e 2019, respectivamente. Em verdade, o crescimento desses indicadores remete ao início da década de 2010. A razão para isso foi justamente a condução da política fiscal e suas consequências sobre a dinâmica econômica brasileira nos anos subsequentes. Logo, não é recomendado utilizar como referência uma situação emergencial que não possuía sustentação de longo prazo (FIGUEIREDO, 2022, p. 8).

Portanto, esse é o cenário político e socioeconômico antecedente e contemporâneo ao ainda vigente 'PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar' do governo do presidente Jair Bolsonaro.

Esse paralelo macroeconômico e social a cada um dos PPA objeto do estudo, funciona para situar as condições de posicionamento do governo e sua capacidade de condução dos investimentos nacionais, refletindo nos projetos de desenvolvimento de médio prazo previstos em cada PPA subsequente ao

governo. O próximo passo é se debruçar efetivamente sobre cada um dos PPA conforme o esquema metodológico já exposto.

4.3. PPA em perspectiva metodológica

Os cenários macroeconômicos apresentados definem os limites nos quais se delineiam as orientações governamentais em termos da busca da estabilidade fiscal, inflacionária e comercial, refletindo-se na sua capacidade financeira de investimento e subsídio.

A execução do que é pensado dentro do núcleo político do Poder Executivo eleito demanda uma articulação com o Poder Legislativo a fim de aprovar o orçamento e, conseqüentemente, a execução das políticas públicas prioritárias:

Assim, a análise da correspondência entre os programas eleitorais e os programas de governo vai depender de fatores circunstanciais do próprio mandato, às condições de contorno: as oportunidades políticas, a gestão de crises, o relacionamento com o Legislativo, a capacidade fiscal para garantir recursos às prioridades e a capacidade de coordenação interna do governo, para citar os fatores mais óbvios. (TONI, 2021. p. 57)

A análise de cada um dos PPA em estudo deverá ser acompanhada da análise das suas respectivas leis orçamentárias, em especial a do orçamento anual, que dispõe sobre a previsão orçamentária em termos quantitativos para empenho no programa. Os instrumentos aderentes aos planos em estudo foram compilados na tabela a seguir:

Quadro 7 - Compilado LDO e LOA por PPA

Ano	PPA	LDO	LOA
2004	Lei nº 10.933 de 11/08/2004	Lei 10.707 de 30/07/2003	Lei 10.837 de 16/01/2004
2005		Lei 10.934 de 11/08/2004	Lei 11.100 de 25/01/2005
2006		Lei 11.178 de 20/09/2005	Lei 11.306 de 16/05/2006
2007		Lei 11.439 de 29/12/2006	Lei 11.451 de 07/02/2007

-	-	-	-
2020	Lei nº 13.971 de 27/12/2019	Lei 13.898 de 11/11/2019	Lei 13.978 de 17/01/2020
2021		Lei 14.116 de 31/12/2020	Lei 14.144 de 22/04/2021
2022		Lei 14.194 de 20/08/2021	Lei 14.303 de 21/01/2022
2023		Lei 14.436 de 09/08/2022	Projeto de Lei nº 32/2022 ainda em tramitação na data de fechamento deste estudo

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Além dos próprios planos plurianuais e suas respectivas legislações orçamentárias, é necessário analisar também os seus relatórios de avaliação elaborados pelos órgãos de controle e gestão dos planos em cada governo, constituindo esse o arcabouço documental da fase de “pré-análise”, conforme a metodologia de Bardin (2004).

Dito isto e já partindo para a segunda fase de “exploração do material”, é possível ver que o ‘PPA 2004-2007’ tem uma compreensão bastante clara sobre a importância do controle macroeconômico para a atuação do Estado. No Anexo I - Orientação Estratégica de Governo, é dito que:

A estabilidade macroeconômica, mais que uma mera condição inicial, é também elemento fundamental de um projeto de desenvolvimento sustentável. Ciclos de crescimento caracterizados por uma política macroeconômica frágil e vulnerável a choques externos inevitavelmente resultam em crises, não apenas inviabilizando a continuidade do desenvolvimento, mas também prejudicando a melhoria da distribuição de renda. (BRASIL, 2004, p. 3, negrito nosso)

A experiência de instabilidade macroeconômica experimentada na década de 1980 e 1990, notadamente a incerteza da moeda corrente, da inflação e do descontrole sobre a taxa cambial, fizeram com que a atividade econômica nacional fosse incipiente diante da capacidade produtiva do país.

O cenário nacional só começou o processo de inversão positiva no ano de 2001 com a inversão da balança comercial e o crescimento do Produto Interno Bruto, visto nos Gráficos 1 e 2, respectivamente. Esse cenário culminou em um

momento de estabilidade monetária, possibilitando o planejamento da ação do Estado como um agente indutor da atividade econômica e da pacificação social para diminuição das múltiplas desigualdades, como é descrito no 'PPA 2004-2007', no Anexo I - Orientação Estratégica de Governo, que:

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. **A estratégia tem sólida base macroeconômica e aderência à realidade do País. Valoriza a estabilidade, bem como políticas adequadas de estímulo à produtividade e à competitividade, pois, na sua ausência, a própria dinâmica de expansão da economia pode criar uma série de desequilíbrios que acabe por reverter essa expansão.** (BRASIL, 2004, p.4, negrito nosso)

Para a consecução desses objetivos, a estratégia do 'PPA 2004-2007' está estruturada em três megaobjetivos e, subsequentemente, em seus respectivos desafios de implementação:

A estratégia é decomposta em três megaobjetivos que espelham o seu conjunto: **1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia.** Estes megaobjetivos foram decompostos em desafios, que expressam grandes alvos que levam à superação de obstáculos à implementação da Estratégia de Desenvolvimento. (BRASIL, 2004, p.3, negrito nosso)

Todavia, dentro do Anexo I - Orientação Estratégica de Governo não há descrição de desafios direcionadas para cada região, mas uma pauta prioritária com fim de valorização indistinta entre as regiões que se concretiza através dos programas de governo que serão detalhados logo à frente.

A questão do desenvolvimento regionalizado foi ampliada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), durante o governo do presidente Lula, instituída pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, que definiu o enfrentamento da questão regional como um projeto nacional e centralizou esse papel desenvolvimentista para o Estado por meio do estímulo

aos Arranjos Produtivos Locais (APL). Todavia, no entendimento de Coelho, “durante o governo Lula, a PNDR não conseguiu se afirmar como política pública, seja no discurso oficial, seja em termos de execução orçamentária ou visibilidade política” (COELHO, 2014, p. 83).

A lógica desenvolvimentista no ‘PPA 2020-2023’, do presidente Bolsonaro, conforme análise através da Mensagem Presidencial, onde também há um reforço de posicionamento macroeconômico para implementação das estratégias de governo. Mais uma vez permeia o texto de apresentação do PPA, a ideia de realismo fiscal para possibilitar o desenvolvimento sustentável conforme as possibilidades das contas públicas.

Dentro do cenário fiscal, o PPA aponta para a necessidade de tomada de medidas saneadoras das contas públicas e austeridade com realocação de capital e subsídios fornecidos pelo governo:

O reequilíbrio da dívida pública é condição necessária para a retomada do crescimento econômico brasileiro, uma vez que melhora a alocação de recursos e resulta em maior crescimento do PIB. Para que ele ocorra, **é preciso aumentar o controle sobre as despesas correntes, principalmente as associadas ao gasto ineficiente, como algumas despesas previdenciárias e subsídios a setores pouco produtivos.** (BRASIL, 2020, p.15, negrito nosso)

E, no ponto de vista da estratégia das políticas públicas, o PPA referido também se subdivide em três grandes dimensões de ação com as respectivas metas e objetivos a serem executadas, onde se extrai da Mensagem Presidencial o seguinte:

Com vistas a considerar essas três dimensões, o modelo do novo PPA contém uma **camada estratégica**, que envolve a proposição de treze diretrizes, de acordo com a agenda do governo eleito e empossado em 1º de janeiro de 2019. Contém também uma **camada intermediária**, definida como “tática”, que foi estruturada em programas finalísticos, com objetivos e metas regionalizadas. Além das camadas estratégica e tática, há também a **operacional**, compreendendo as ações que instrumentalizam o alcance de tais objetivos e metas. (BRASIL, 2020, p. 7, negrito nosso)

A lógica que é utilizada pelo PPA referido é esclarecida no Manual Técnico, onde a orientação geral é a simplificação do documento para compreender “os atributos dispostos na Constituição. Toda a parte operacional do Plano, referente às ações orçamentárias, ficará atrelada à Lei Orçamentária

Anual - LOA” (Manual, 2020, p. 4). Esse modelo lógico é destrinchado mais adiante no próprio Manual Técnico, que tem as seguintes diretrizes:

Nesse sentido, segue a especificação clara e precisa de alguns elementos constitutivos dos programas: a) do problema a ser enfrentado (ou mitigado); b) das alternativas existentes para combater o problema; c) dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, dos benefícios a serem auferidos pelo público-alvo; e d) do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública (Brasil, 2018a). (BRASIL, 2020, p. 12)

A metodologia adotada no ‘PPA 2020-2023’ é distinta da apresentada no ‘PPA 2004-2007’. O decurso do tempo e o aprimoramento das técnicas de planejamento, além da experiência acumulada pelas gestões anteriores, fornecem maiores subsídios para reorientar o plano mais recente, situação que deixa evidente a distinção entre os métodos adotados. Ademais, já foi visto neste estudo, os planos elaborados a partir do ano 2000 até 2008 possuem uma abordagem mais extensa e taxativa, como entende Rezende (2011).

Do ponto de vista de governança, fiscalização, monitoramento e controle de cada um dos PPA, há uma distinção substancial na lógica de governança. Percebe-se que o ‘PPA 2020-2023’ descreve uma estrutura mais extensa de governança.

Essa distinção decorre, como já dito anteriormente, da estrutura da própria administração, que, no decurso do tempo e devido ao crescimento das atividades da administração pública, demandam uma lógica de governança mais aberta aos *stakeholders* e rigorosa do ponto de vista das metas e métricas.

Por outro lado, os dois planos convergem na criação de órgãos com funções específicas para o monitoramento, como o Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal no ‘PPA 2004-2007’ e o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834/2019, no ‘PPA 2020-2023’.

Há um elemento de importante distinção entre as estruturas de monitoramento nos dois PPA estudados. No PPA do presidente Lula, a atividade era realizada por um órgão de planejamento e orçamento, ao passo que no PPA do então presidente Bolsonaro, um órgão específico de políticas públicas foi criado para esse fim de monitoramento.

O cenário descritivo entre os dois planos pode ser consolidado no seguinte quadro:

Quadro 8 – Comparativo PPA 2004-207 e 2020-2023

Critério	PPA 2004-2007: Brasil para todos	PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar
Lógica Metodológica	Não é descrita a origem, mas é apresentada a lógica na página 16 do documento “Plano de Gestão do PPA 2004-2007”	Teoria do Programa. Modelo Lógico de Cassiolato e Guerresi (2010, p 5)
Divisão Estratégica do PPA	3 megaobjetivos: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais; 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia	3 camadas: 1) Camada Estratégica; 2) Camada Intermediária ou Tática; 3) Camada Operacional
Cenário Macroeconômico	Elemento fundamental para o ciclo de desenvolvimento sustentável	Elemento fundamental para o crescimento sustentável aliada a realidade fiscal e equilíbrio das contas públicas
Lógica de Ação Econômica do Estado	Posicionamento do Estado como agente de transferência de renda, garantia social e investimento	Posicionar o Estado como incentivador do empreendedorismo e a construção de soluções integradas entre o setor público e a iniciativa privada

Plano de Desenvolvimento Regional	Projeto nacional de e centralizado no Estado como agente de desenvolvimento da região a partir do projeto nacional	Orientação prioritária das ações setoriais, atendendo às diferentes demandas sociais e regionais.
Estrutura de Governança, Fiscalização e Controle	Sistema de Avaliação do Plano, coordenado pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Em suma, já foi visto o cenário macroeconômico aderente aos planos em estudo e o quanto isso impacta na capacidade econômica do governo federal de atuar como um agente desenvolvimentista, seja pelo investimento direto ou subsidiado ou ainda pelo controle monetário e comercial da atividade econômica nacional.

Logo depois, foram apresentadas as principais distinções de construção dos referidos planos, cada qual obedecendo à lógica do governo eleito e suas visões para o desenvolvimento nacional. Dito isto, partiremos para uma análise focalizada na região Nordeste, os programas e projetos orientados dentro de cada PPA, além de analisar as respectivas leis orçamentárias e os relatórios de acompanhamento e avaliação das atividades para a região já citada.

4.4. A região Nordeste no centro dos PPA e a execução orçamentária

Como já visto, o PPA é um instrumento de orientação de políticas públicas dentro do governo e da gestão orçamentária que permeia a vigência do PPA, para a concretização das políticas prioritizadas.

Só a aprovação do PPA não permite a mudança do Estado da posição de planejador para executor das políticas públicas prioritárias, pois demanda ainda a capacidade de aprovar o orçamento pretendido para a execução dessas políticas.

Pelo disposto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, a gestão orçamentária é subdividida em três instrumentos: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Repisando o tema, a Lei de Diretrizes

Orçamentárias, assim como o Plano Plurianual, tem o caráter de orientar o orçamento, para um único exercício financeiro. Dito de outra forma, a LDO é a indicação da hierarquia de prioridade das políticas públicas contidas no PPA para o exercício financeiro.

Aprovada a LDO, que não dispõe de forma direta sobre valores do orçamento, sobrevém a necessidade de aprovação da Lei Orçamentária Anual, que igualmente funciona para um único exercício financeiro e dispõe sobre as fontes de receita e despesas do orçamento federal. A aprovação do orçamento pretendido pela gestão é essencial para a execução das políticas públicas priorizadas no plano plurianual, dependendo a viabilidade do seu cumprimento da previsão orçamentária aprovada.

É importante situar que adentramos na terceira fase do método de Análise de Conteúdo de Bardin (2016) e, como já apresentado, das etapas de verificação das políticas públicas Hogwood e Gunn (1984). Mais relevante ainda ressaltar que nesta seção não iremos verificar a qualidade ou efetividade das políticas públicas priorizadas dentro dos planos plurianuais para a região Nordeste, mas apenas as etapas de escolha conforme as orientações, pressupostos e concepções subjacentes aos instrumentos de planejamento e a execução dos programas do ponto de vista orçamentário.

Delimitados os contornos do objeto, adentramos ao universo dos programas previstos dentro dos planos, a partir da seleção de cinco eixos de desenvolvimento pertinentes à região Nordeste, divididos em: 1) Estímulo ao Negócio; 2) Educação Básica; 3) Trânsito e Transporte; 4) Segurança Alimentar; 5) Energia Elétrica. São os seguintes:

Quadro 8 - Comparativo de programas PPA 2004-2007 e PPA 2020-2023

PPA 2004-2007 (valores em R\$1,00)	PPA 2020-2023 (valores em mil R\$)
<p>Programa: Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas</p> <p>Objetivo: Promover o fortalecimento econômico-administrativo das micro, pequenas e médias empresas por intermédio do crédito e da capacitação gerencial</p> <p>Investimento Total: R\$208.147.370</p>	<p>Programa: Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade</p> <p>Objetivo: Aumentar a produtividade e a competitividade da indústria, do comércio, dos serviços e das MPEs em comparação a outras economias mundiais, fomentando a concorrência dos mercados</p>

<p>Investimento Nordeste: R\$3.216.739</p> <p><i>Valores Atualizados para 2020</i></p> <p>Investimento Total: R\$497.757.001</p> <p>Investimento Nordeste:R\$7.692.407</p>	<p>Investimento Global: R\$64.808.825</p>
<p>Programa: Brasil Escolarizado</p> <p>Objetivo: Garantir, com melhoria de qualidade, o acesso e a permanência de todas crianças, adolescentes, jovens e adultos na Educação Básica</p> <p>Investimento Total: R\$15.096.354.226</p> <p>Investimento Nordeste: R\$2.765.198.890</p> <p><i>Valores Atualizados para 2020</i></p> <p>Investimento Total: R\$36.100.941.431</p> <p>Investimento Nordeste:R\$6.612.608.69</p>	<p>Programa: Educação Básica de Qualidade</p> <p>Objetivo: Elevar a qualidade de Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade</p> <p>Investimento Global: R\$96.318.471</p>
<p>Programa: Corredor Nordeste</p> <p>Objetivo: Reduzir o custo do transporte de cargas na área que abrange os Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas</p> <p>Investimento Total: R\$2.516.393.785</p> <p>Investimento Nordeste: R\$2.456.393.785</p> <p><i>Valores Atualizados para 2020</i></p> <p>Investimento Total:R\$ 6.017.624.076</p> <p>Investimento Nordeste: R\$6.089.365.122</p>	<p>Programa: Transporte Terrestre e Trânsito</p> <p>Objetivo: Promover a eficiência do sistema de transporte terrestre e trânsito.</p> <p>Investimento Global: R\$ 25.970.967</p>
<p>Programa: Acesso à Alimentação</p> <p>Objetivo: Garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana</p> <p>Investimento Total: R\$1.152.795.257</p> <p>Investimento Nordeste: Projeto Nacional</p> <p><i>Valores Atualizados para 2020</i></p> <p>Investimento Total:R\$2.756.757.918</p> <p>Investimento Nordeste: Investimento Nacional</p>	<p>Programa: Segurança Alimentar e Nutricional</p> <p>Objetivo: Ampliar a oferta e o acesso à água e a alimentos adequados e saudáveis para as pessoas em situação de vulnerabilidade social fortalecendo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</p> <p>Investimento Global: R\$102.149.138</p>

<p>Programa: Energia na Região Nordeste</p> <p>Objetivo: Atender as necessidades de energia elétrica da Região Nordeste</p> <p>Investimento Total: R\$ 2.114.032.744</p> <p>Investimento Nordeste: R\$ 2.114.032.744</p> <p><i>Valores Atualizados para 2020</i></p> <p>Investimento Total:R\$ 5.055.430.677</p> <p>Investimento Nordeste:R\$ 5.055.430.677</p>	<p>Programa: Energia Elétrica</p> <p>Objetivo: - Assegurar o suprimento de energia elétrica ao mercado brasileiro em condições adequadas de qualidade e equilíbrio entre segurança e preço, de forma sustentável.</p> <p>Investimento Global: R\$ 32.614.535</p>
---	---

Fonte: Anexo II - Programas de Governo do PPA 2004-2007 e Anexo I - Programas Finalísticos do PPA 2020-2023, organizado pelo autor

A seleção desses programas tem como objetivo estabelecer um padrão de análise sobre a lógica racional na escolha da política pública e o quanto foi previsto no plano plurianual para investimento.

Importante destacar que foi realizada a atualização monetária dos valores previstos no 'PPA 2004-2007' para o ano de 2020, ano em que foi aprovado o 'PPA 2020-2023', a fim de mitigar da análise o fator inflacionário sobre a moeda e possibilitar uma visão equivalente do total de investimento previsto entre os dois planos para os programas selecionados. Para realizar a atualização, foi utilizada a Calculadora Cidadã disponível no site do Banco Central do Brasil e utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que acompanha o movimento inflacionário.

Esses eixos foram selecionados como estruturantes para o desenvolvimento humano e social da população, em especial da região Nordeste. Importante rever que o 'Anexo II - Programas de Governo do PPA 2004-2007' possui uma característica de hipertrofia na descrição dos programas e orçamento previsto, onde é descrito o investimento total e também por região. Em contraponto, o 'Anexo I - Programas Finalísticos do PPA 2020-2023' é simplificado e descreve apenas o programa com o seu objetivo e o valor global de investimento, mas não por região [COMO INTERPRETAR ISSO?].

Posto isto, adentramos à terceira fase do método de Análise de Conteúdo de Bardin (2016) e nas etapas do método de Hogwood e Gunn (1984).

A metodologia já foi apresentada no primeiro tópico deste capítulo e esquematizada no Quadro 5, onde inserimos o método de Hogwood e Gunn

(1984) dentro das fases da Análise de Conteúdo de Bardin (2016). Novamente vamos recorrer a esse esquema gráfico e utilizar a sua lógica para compreender a lógica racional da escolha dos programas selecionados no Quadro 8.

Considerando a diversidade e multiplicidade de abordagens, os programas selecionados possuem um caráter amostral do total de programas descritos dentro de cada plano, onde não se busca exaurir o tema, mas enfrentar a questão com uma abordagem mais científica e técnica.

Tomamos a liberdade de utilizar a mesma apresentação para facilitar a visualização das etapas e os textos que preenchem os quadros foram retirados dos próprios documentos dos planos estudados, apontando linhas das concepções que os agentes públicos tiveram sobre os problemas e as possíveis soluções planejadas para as políticas públicas, que se consubstanciam em programas e suas dotações orçamentárias.

Cada um dos dez quadros a seguir representa uma política pública do Quadro 8, disposta em bloco de programa e por ordem temporal dos programas.

Iniciamos a análise pelos programas direcionados para incentivo aos negócios, comércio e desenvolvimento empresarial, primeiro do PPA 2004-2007 e, logo em seguida, do PPA 2020-2023.

Quadro 9 - O programa *Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas*, do PPA 2004-2007: *Brasil para Todos*

<p>PPA 2004-2007: Brasil para Todos Programa: Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas</p>
<p style="text-align: center;">1ª Etapa: Problemas</p> <p>1ª Busca de problemas: Desequilíbrios macroeconômicos, estagnação prolongada, crédito caro e de curto prazo, baixo estímulo ao consumo e ao investimento em expansão de capacidade e em inovação de produtos e processos, reduzido crescimento da produtividade e da competitividade internacional, vulnerabilidade externa e insuficiente expansão exportadora.</p> <p>2ª Seleção de problemas: O elemento que dá sustentação ao processo de crescimento e à contínua ampliação da produtividade e da competitividade é o investimento em expansão de capacidade produtiva.</p> <p>3ª Definição de problemas: A seleção de prioridades terá como critério a capacidade de geração de divisas por meio de vantagens comparativas estáticas (setores com alta competitividade, mas taxa de investimento insuficiente diante dos requisitos de expansão da</p>

produção e das exportações) e de vantagens comparativas dinâmicas (setores de baixa competitividade atual, mas boas perspectivas de competitividade a médio e longo prazos).



2ª Etapa: Elaboração de Prognósticos

O impulso ao investimento terá como instrumento principal a mobilização de capacidade pública e privada para alavancar investimentos através de fontes financeiras domésticas, que deverão contornar a atual dependência de financiamento externo e a escassez de fontes para viabilizar os projetos estratégicos para o crescimento sustentado.



3ª Etapa: Definição de Objetivos e Prioridades

Promover o fortalecimento econômico-administrativo das micro, pequenas e médias empresas por intermédio do crédito e da capacitação gerencial



4ª Etapa: Análise de Opções

Taxa de Variação das Vendas de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte com mais de Dois Anos de Mercado

Fonte: Anexo I - Orientação estratégica do governo, PPA 2004-2007 - *Brasil para Todos* (2004), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Quadro 10 – O programa *Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade*, do PPA 2020-2023: *Planejar, Priorizar, Alcançar*

PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar

Programa: Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade

1ª Etapa: Problemas

1ª Busca de problemas: Para o Brasil, o cenário para 2020 – 2023 é o de retomada gradual da economia e de recuperação da capacidade fiscal do estado. O principal desafio é, portanto, assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, fornecendo assim a principal condição necessária para a estabilidade macroeconômica e o crescimento

2ª Seleção de problemas: Nos últimos anos, os resultados primários continuam aquém do necessário para a estabilização da dívida pública, refletindo o tamanho do desafio que está posto à gestão da política fiscal

3ª Definição de problemas: Em conjunto, a probabilidade de ocorrência desses eventos afetou a confiança dos empresários, o que exerceu influência negativa sobre o comércio internacional e, portanto, sobre o fluxo de exportações e importações e os potenciais lucros decorrentes dessas atividades. A consequência de todos esses fatores acarretou o arrefecimento da demanda global e reduziu o potencial de ganhos do setor externo.



2ª Etapa: Elaboração de Prognósticos

Espera-se promover a geração de externalidades positivas com a redução da burocracia e simplificação dos processos intervenientes no ambiente de negócios, identificando as possibilidades de aumento da produtividade e de redução dos custos administrativos, com estímulos ao desenvolvimento industrial e influência do Estado na melhoria das relações empresariais, aperfeiçoando e simplificando os mecanismos regulatórios, fiscais, de financiamento e de investimento.



3ª Etapa: Definição de Objetivos e Prioridades

Aumentar a produtividade e a competitividade da indústria, do comércio, dos serviços e das MPEs em comparação a outras economias mundiais, fomentando a concorrência dos mercados



4ª Etapa: Análise de Opções

Atingir a 76ª posição no Global Competitiveness Index - Business Dynamism.

Fonte: Mensagem Presidencial, PPA 2020-2023: *Planejar, Priorizar, Alcançar* (2020), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Seguimos a apresentação de dados relativos à terceira etapa da metodologia aqui utilizada, desta vez focalizando os programas direcionados para a educação básica, primeiro do PPA 2004-2007 e, logo em seguida, do PPA 2020-2023.

Quadro 11 - O programa *Brasil Escolarizado*, do PPA 2004-2007: *Brasil para Todos*

PPA 2004-2007: Brasil para Todos

Programa: Brasil Escolarizado

1ª Etapa: Problemas

1ª Busca de problemas: Os níveis de educação também se encontram em patamares insatisfatórios: o País ainda conta com aproximadamente 12% de analfabetos e a escolaridade média é de cerca de 6 anos de estudo.

2ª Seleção de problemas: A qualidade na educação vem se apresentando como um problema crítico: em 2001, mais de metade das crianças da 4ª série ainda eram analfabetas e, o que é pior, a tendência detectada foi a de uma queda progressiva nos padrões de rendimento escolar

3ª Definição de problemas: Programas sociais e de construção da cidadania são absolutamente necessários para gerar as condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil, da discriminação racial, da mulher,

e das minorias, para garantir o acesso universal e de qualidade aos serviços de saúde, educação e cultura, e a condições dignas de moradia e transporte.



2ª Etapa: Elaboração de Prognósticos

As evidências demonstram que a pobreza, a desigualdade e o desemprego, associados às precárias condições de alimentação, saúde, educação e moradia, concorrem para a marginalização de expressivos segmentos sociais, que não têm acesso a bens essenciais e que se encontram alijados do mundo do trabalho, do espaço público e das instituições a ele relacionadas.



3ª Etapa: Definição de Objetivos e Prioridades

Garantir, com melhoria de qualidade, o acesso e a permanência de todas crianças, adolescentes, jovens e adultos na Educação Básica

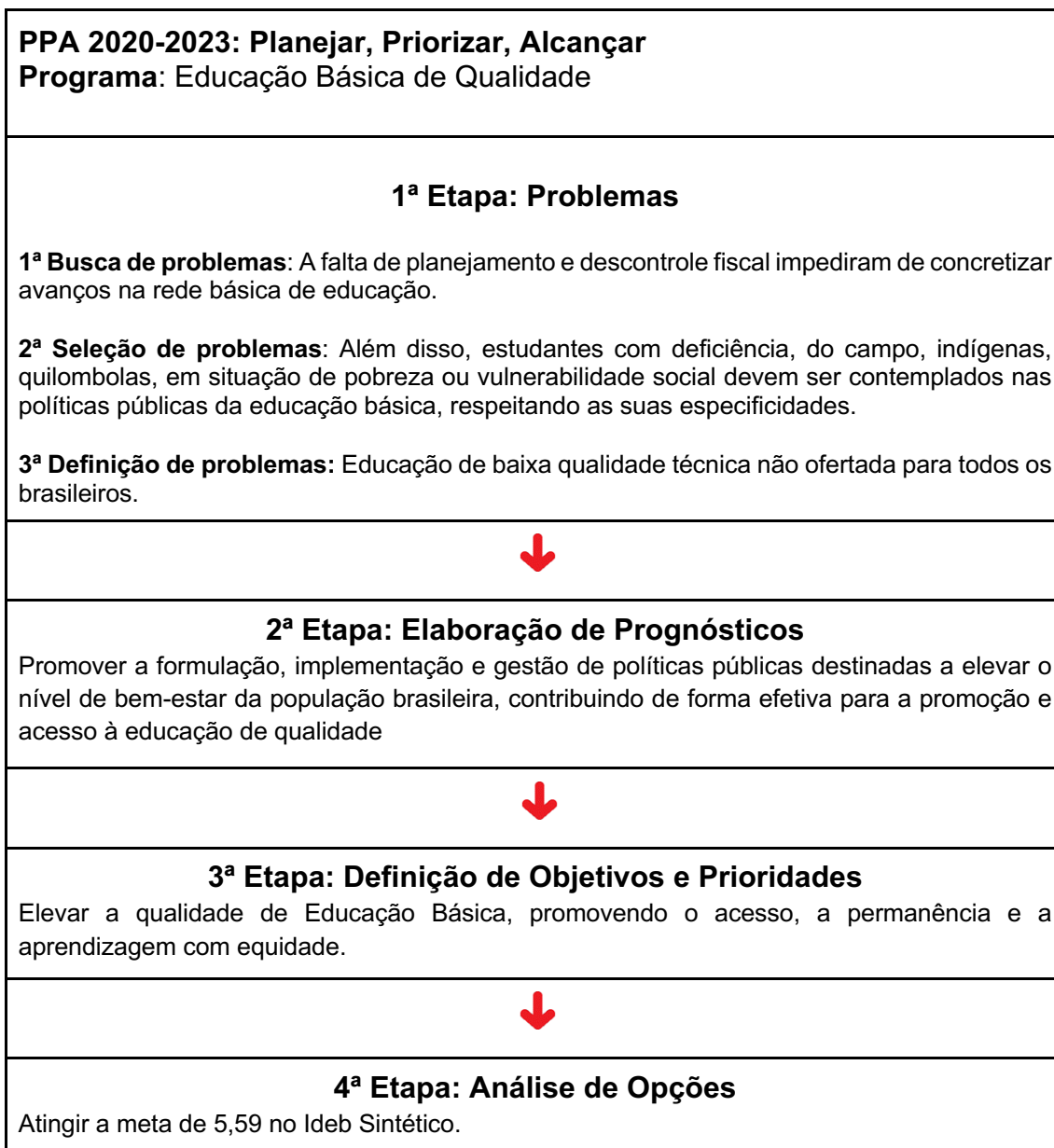


4ª Etapa: Análise de Opções

- Número Médio de Séries Concluídas da População na Faixa Etária de 10 a 14 anos (unidade)
- Número-Índice de Crianças Portadoras de Necessidades Educativas Especiais com Atendimento Escolar (índice numérico)
- Número-Índice de Crianças Portadoras de Necessidades Educativas Especiais com Inclusão frequentando Classes Comuns (índice numérico)
- Índice de Adequação de Escolaridade da População na Faixa Etária de 11 a 18 anos (-)
- Número Médio de Séries concluídas da População na Faixa Etária de 15 a 17 anos(unidade)
- Taxa de Frequência à Escola da População na Faixa Etária de 4 a 6 anos(percentagem)
- Taxa de Frequência à Escola da População na Faixa Etária de 7 a 14 anos(percentagem)
- Taxa de Frequência à Escola da População na Faixa Etária de 15 a 17 anos (percentagem)
- Taxa de Frequência à Escola da População na Faixa Etária de 18 a 24 anos(percentagem)
- Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 15 a 24 anos(percentagem)
- Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 25 a 34 anos(percentagem)
- Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 35 anos ou mais (percentagem)

Fonte: Anexo I - Orientação estratégica do governo, PPA 2004-2007 - *Brasil para Todos* (2004), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Quadro 12 - O programa *Educação Básica de Qualidade*, do PPA 2020-2023: *Planejar, Priorizar, Alcançar*



Fonte: Mensagem Presidencial, PPA 2020-2023: *Planejar, Priorizar, Alcançar* (2020), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Continuamos a nossa categorização dos programas direcionados para a infraestrutura de trânsito, transporte e escoamento de cargas como instrumento de facilitação dos negócios, primeiro do PPA 2004-2007 e, logo em seguida, do PPA 2020-2023.

Quadro 13 - O programa *Corredor Nordeste*, do PPA 2004-2007: *Brasil para Todos*

PPA 2004-2007: Brasil para Todos

Programa: Corredor Nordeste

1ª Etapa: Problemas

1ª Busca de problemas: O crescente déficit de investimentos em infraestrutura de transporte, aliado à falta de uma política de integração que desenvolva a multimodalidade, tem dificultado o escoamento da produção, aumentando o custo dos deslocamentos das cargas.

2ª Seleção de problemas: A Malha Rodoviária Federal compreende uma extensão de cerca de 56.000 km pavimentados, dos quais 7.300 km concedidos à iniciativa privada e 48.700 km administrados pelo governo. Destes, 31% encontram-se em bom estado, 27% regular e 42% em mau estado. Nestas condições desfavoráveis, ocorre o escoamento de cerca de 62% da carga transportada no País. As ferrovias, cerca de 27 mil km, desde 1997 foram objeto de arrendamento [...] Entretanto, as (oito) concessionárias não conseguiram cumprir as metas.

3ª Definição de problemas: Constata-se expressiva queda da qualidade dos serviços, além de aumentar a incidência no “Custo Brasil”, principalmente no que diz respeito às exportações.



2ª Etapa: Elaboração de Prognósticos

No setor de transportes envolvem a redução do custo de logística, a exploração do potencial de uso multimodal em substituição à matriz predominantemente rodoviária, a abertura de sistemas de integração com a fronteira econômica do território brasileiro e com os países vizinhos, e a melhoria da mobilidade urbana.



3ª Etapa: Definição de Objetivos e Prioridades

Reduzir o custo do transporte de cargas na área que abrange os Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.



4ª Etapa: Análise de Opções

- Custo Médio de Transporte de Granéis Sólidos no Corredor Nordeste (R\$ por t.km)
- Custo Médio de Transporte de Granéis Líquidos no Corredor Nordeste (R\$ por t.km)

Fonte: Anexo I - Orientação estratégica do governo, PPA 2004-2007 - Brasil para Todos (2004), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Quadro 14 - O programa *Transporte Terrestre e Trânsito*, do PPA 2020-2023:
Planejar, Priorizar, Alcançar

PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar

Programa: Transporte Terrestre e Trânsito

1ª Etapa: Problemas

1ª Busca de problemas: O desafio da multissetorialidade não é uma tarefa simples. Os problemas que afligem a sociedade, via de regra, não se resumem a uma área de governo. Ao contrário, costumam envolver vários setores, suscitando a necessidade de pensar as políticas públicas de forma integrada, bem como de desenvolver mecanismos de coordenação institucional que facilitem o processo de implementação.

2ª Seleção de problemas: Assim, a visão multissetorial procura transcender abordagem compartimentalizada da administração federal. Enfatiza-se a importância de serem construídas soluções conjuntas nas quais o processo decisório compreende atores associados a vários órgãos setoriais. Esse modelo integrativo fortalece a governança na medida em que pressupõe liderança, estratégia e controle.

3ª Definição de problemas: A área de infraestrutura envolve os setores de transportes aquaviário, terrestre e de aviação civil. Os objetivos e as metas associadas a todos esses setores visam promover a redução do custo de produção e comercialização de produtos, além de atender ao movimento de passageiros.



2ª Etapa: Elaboração de Prognósticos

Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica.



3ª Etapa: Definição de Objetivos e Prioridades

Promover a eficiência do sistema de transporte terrestre e trânsito.



4ª Etapa: Análise de Opções

Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT, passando de 1,59 para 8,00.

Fonte: Mensagem Presidencial, PPA 2020-2023: *Planejar, Priorizar, Alcançar* (2020), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Seguimos para o quarto grupo de programas sociais estruturados para “garantir o acesso à alimentação de qualidade para a dignidade da pessoa humana”, primeiro do PPA 2004-2007 e, logo em seguida, do PPA 2020-2023.

Quadro 15 - Análise do programa *Acesso à Alimentação*, do PPA 2004-2007: *Brasil para Todos*

PPA 2004-2007: Brasil para Todos

Programa: Acesso à Alimentação

1ª Etapa: Problemas

1ª Busca de problemas: As evidências demonstram que a pobreza, a desigualdade e o desemprego, associados às precárias condições de alimentação, saúde, educação e moradia, concorrem para a marginalização de expressivos segmentos sociais, que não têm acesso a bens essenciais e que se encontram alijados do mundo do trabalho, do espaço público e das instituições a ele relacionadas. [...] A fome que subsiste no País é, essencialmente, uma questão de limitação no acesso aos alimentos, decorrentes das dificuldades de acesso à terra, ao trabalho e ao emprego.

2ª Seleção de problemas: O Brasil produz o necessário para atender as necessidades alimentares de sua população, mas, no entanto, além de não ter conseguido promover a produção, não tem conseguido promover uma distribuição equitativa dos alimentos produzidos. Suas políticas agrárias e agrícolas têm estimulado os pequenos produtores e os trabalhadores rurais e suas famílias a abandonarem o campo, buscando alternativas nas médias e grandes cidades. Como consequência vem promovendo uma concentração cada vez maior da terra, tornando a crise do campo ainda mais aguda, estendendo a fome aos cinturões de miséria que cercam as grandes e médias cidades de todo o país.

3ª Definição de problemas: Trata-se de ampliar a cidadania, isto é, atuar de modo articulado e integrado, de forma a garantir a universalização dos direitos sociais básicos e, simultaneamente, atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis da população.



2ª Etapa: Elaboração de Prognósticos

A meta é garantir a segurança alimentar para toda a população, tendo claro que o acesso à terra e a definição das políticas agrárias e agrícolas são partes essenciais desta estratégia.



3ª Etapa: Definição de Objetivos e Prioridades

Garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana



4ª Etapa: Análise de Opções

Taxa de Segurança Alimentar (percentagem)

Fonte: Anexo I - Orientação estratégica do governo, PPA 2004-2007 - Brasil para Todos (2004), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Quadro 16 - Análise do programa Segurança Alimentar e Nutricional do PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar

PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar

Programa: Segurança Alimentar e Nutricional

1ª Etapa: Problemas

1ª Busca de problemas: O desafio da multissetorialidade, entretanto, não é tarefa simples. Os problemas que afligem a sociedade, via de regra, não se resumem a uma área de governo. Ao contrário, costumam envolver vários setores, suscitando a necessidade de pensar as políticas públicas de forma integrada, bem como de desenvolver mecanismos de coordenação institucional que facilitem o processo de implementação.

2ª Seleção de problemas: Assim, a visão multissetorial procura transcender abordagem compartimentalizada da administração federal. Enfatiza-se a importância de serem construídas soluções conjuntas nas quais o processo decisório compreende atores associados a vários órgãos setoriais. Esse modelo integrativo fortalece a governança na medida em que pressupõe liderança, estratégia e controle.

3ª Definição de problemas: O Programa Segurança Alimentar surgiu da necessidade de enfrentar o problema da insegurança alimentar e nutricional, que é uma questão crítica para a população brasileira, com causas nas dinâmicas sociais e territoriais que influenciam o acesso aos alimentos saudáveis.



2ª Etapa: Elaboração de Prognósticos

O Programa de segurança alimentar e nutricional continuará a fortalecer, por meio do sistema de segurança alimentar e nutricional, o acesso à água e a alimentos saudáveis e de qualidade.



3ª Etapa: Definição de Objetivos e Prioridades

Ampliar a oferta e o acesso à água e a alimentos adequados e saudáveis para as pessoas em situação de vulnerabilidade social fortalecendo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



4ª Etapa: Análise de Opções




Alcançar 100% dos municípios que se encontram em situação de pobreza, extrema pobreza e insegurança alimentar e nutricional com ações de Acesso à Água, Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou adesão ao SISAN.

- Descritor de desempenho: % de municípios em situação de pobreza e extrema pobreza no Cadastro Único e com déficit de altura-idade em menores de 5 anos acompanhadas nas condic. saúde no PBF atendidos com Água, Fomento, PAA e no SISVAN

Fonte: Mensagem Presidencial, PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar (2020), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Por fim, no último bloco de programas abordados estão os programas de geração, manutenção e expansão da rede elétrica como garantia de estabilidade social e econômica, primeiro do PPA 2004-2007 e, logo em seguida, do PPA 2020-2023.

Quadro 17 – Categorização do programa *Energia na Região Nordeste*, do PPA 2004-2007: *Brasil para Todos*

<p>PPA 2004-2007: Brasil para Todos Programa: Energia na Região Nordeste</p>
<p style="text-align: center;">1ª Etapa: Problemas</p> <p>1ª Busca de problemas: A implantação de um modelo de mercado para o setor energético nos anos 90 desestruturou o planejamento setorial e culminou na crise de abastecimento e racionamento de 2001.</p> <p>2ª Seleção de problemas: Ainda recai sobre o setor uma grande dívida social a ser equacionada: a universalização do acesso à energia elétrica.</p> <p>3ª Definição de problemas: Esta é uma das fontes primordiais para o desenvolvimento econômico e para a melhoria da qualidade de vida da população, podendo se transformar num poderoso instrumento de inclusão social para cerca de 20 milhões de pessoas.</p>

<p style="text-align: center;">2ª Etapa: Elaboração de Prognósticos</p> <p>Em energia os investimentos devem garantir o abastecimento sem risco de crises, aproveitar as vantagens competitivas derivadas da geração hidrelétrica na matriz de energia elétrica nacional e alcançar e preservar a autossuficiência em petróleo.</p>

<p style="text-align: center;">3ª Etapa: Definição de Objetivos e Prioridades</p> <ul style="list-style-type: none"> • O objetivo é ampliar as linhas de transmissão, efetivando a conexão dos principais sistemas isolados no sistema integrado, e expandir a geração de energia elétrica. • Atender as necessidades de energia elétrica da Região Nordeste.

<p style="text-align: center;">4ª Etapa: Análise de Opções</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consumo de Energia Elétrica na Região NORDESTE 2.114.032.744 Nordeste(Kwh). • Taxa de Atendimento Domiciliar na Região Nordeste(percentagem).

Fonte: Anexo I - Orientação estratégica do governo, PPA 2004-2007 - Brasil para Todos (2004), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Quadro 18 - Análise do programa Energia Elétrica do PPA 2020-2023:
Planejar, Priorizar, Alcançar

<p>PPA 2020-2023: Planejar, Priorizar, Alcançar Programa: Energia Elétrica</p>

1ª Etapa: Problemas

1ª Busca de problemas: O desafio da multissetorialidade, entretanto, não é tarefa simples. Os problemas que afligem a sociedade, via de regra, não se resumem a uma área de governo. Ao contrário, costumam envolver vários setores, suscitando a necessidade de pensar as políticas públicas de forma integrada, bem como de desenvolver mecanismos de coordenação institucional que facilitem o processo de implementação.

2ª Seleção de problemas: O setor elétrico, no mesmo sentido, procura assegurar o suprimento de energia a um contexto de demanda crescente do setor produtivo e do consumo privado. As iniciativas de estímulo ao uso de fontes alternativas de energia, como a nuclear, e de incentivo ao crescimento produtivo e da empregabilidade, previstas nos programas do eixo econômico, complementam os esforços da área de energia e também de infraestrutura.

3ª Definição de problemas: O Programa Energia Elétrica prevê adicionar ao sistema um total de 10.710 MW de energia elétrica, com destaque, à adição de 5.744 MW de fonte térmica, que está entre as principais alternativas para diversificação da matriz, e aumento da segurança energética, cobrindo, em parte, deficiências no suprimento decorrente da crise hídrica.



2ª Etapa: Elaboração de Prognósticos

Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica.



3ª Etapa: Definição de Objetivos e Prioridades

Assegurar o suprimento de energia elétrica ao mercado brasileiro em condições adequadas de qualidade e equilíbrio entre segurança e preço, de forma sustentável.



4ª Etapa: Análise de Opções

Manter o Índice de Abastecimento de Energia Elétrica entre 1,00 e 1,20.

Fonte: Mensagem Presidencial, PPA 2020-2023: *Planejar, Priorizar, Alcançar* (2020), organizado pelo autor, segundo o método de Hogwood e Gunn (1984).

Inseridos cada um dos dez programas selecionados dentro das etapas do método de avaliação de políticas públicas de Hogwood e Gunn (1984), seguimos agora para o tratamento dos dados relativos às execuções orçamentárias desses mesmos programas. Os dados foram retirados das legislações orçamentárias vigentes durante os planos e dos relatórios de avaliação, cada relatório elaborado pelo respectivo órgão de fiscalização do plano. A consolidação desses dados permitiu a construção de um modelo de linha do tempo de progresso da execução do orçamento.

Mais uma vez reafirmamos que não estamos analisando a qualidade das políticas públicas insculpidas nos programas selecionados, nem mesmo a efetividade dessas políticas pela capacidade de execução orçamentária do governo no ano do exercício financeiro. O que se busca verificar são elementos que apontem para pressupostos, ênfases, concepções inscritas nos discursos estabelecidos nos dois documentos dos PPA analisados, bem como a efetividade do executado sobre o planejado nos instrumentos plurianuais, em termos orçamentários.

O padrão de análise de execução orçamentária é binário: considera-se o orçamento previsto dentro da Lei Orçamentária Anual, além dos Créditos Suplementares e o efetivamente executado segundo o Relatório de Avaliação dos planos. No quadro abaixo apresentamos como se relacionaram a previsão e a execução orçamentária, conforme legendas apresentadas na parte inferior do gráfico.

Quadro 19 - Linha do tempo e do estado da execução orçamentária dos programas previstos nos planos plurianuais

Programa /Ano	2004	2005	2006	2007	---	2020	2021	2022	2023
1	Red	Grn	Red	Grn	---	Grn	Grn	---	---
2	Red	Grn	Grn	Grn	---	Yel	Red	---	---
3	Red	Red	Yel	Yel	---	Red	Red	---	---
4	Yel	Grn	Grn	Grn	---	Red	Red	---	---
5	Yel	Yel	Yel	Red	---	Red	Red	---	---

Legenda

	O orçamento executado foi cumprido menos que 70% do previsto
	O orçamento executado foi cumprido entre 70-90% do previsto
	O orçamento executado foi cumprido mais que 90% do previsto

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais e Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais, organizado pelo autor.

Na tabela anterior não foram preenchidos os dados relativos ao exercício financeiro de 2022 e 2023 por não terem sido consolidados a tempo do fechamento deste estudo.

Os dados apresentados neste capítulo serão oportunamente analisados nas conclusões, momento em que consolidamos todas as informações com as impressões científicas do pesquisador. A apresentação dos dados acima realizada pretende servir de base às interpretações feitas pelo autor/pesquisador neste trabalho e deixando uma contribuição científica para os pares.

Vistos todos os dados extraídos diretamente dos planos plurianuais e seus respectivos documentos auxiliares, além das legislações orçamentárias, nas conclusões que se seguem iremos destacar aspectos dos pressupostos históricos de planejamento nacional, dos múltiplos conceitos teóricos sobre o desenvolvimentismo, e focalizar como a região Nordeste é pautada nos instrumentos analisados.

5 CONCLUSÕES

O planejamento estratégico de uma nação com uma matriz cultural, social, econômica e ambiental tão diversificada como o Brasil, exige do agente público governante a capacidade de perceber essas diferenças e seus problemas para então oferecer soluções programáticas.

A história do planejamento nacional, a partir da proclamação da República até a Constituição Federal de 1988, é marcada por sucessivas tentativas de promover a indústria de base, cuja demanda era provocada pelo Governo Federal, como é visto no Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional - 1939-1943 e no Plano de Obras e Equipamentos - 1943-1946 de Getúlio Vargas. A lógica de desenvolvimento pela provocação do governo se repete no Plano de Metas - 1956-1960 de Juscelino Kubitschek.

Essa demanda provocada pelo governo e, portanto, não orgânica sob o aspecto econômico, elevou o gasto público e, conseqüentemente, o endividamento do governo, provocando instabilidade na política monetária e conseqüente o descontrole inflacionário e a desvalorização cambial [FONTE?]. Essa preocupação macroeconômica só começou a ser inserida na política econômica nacional a partir do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) 1964-1967 do Gen. Castelo Branco.

Ainda aquém da preocupação com o problema macroeconômico que se desenhava para o futuro, os marcos de planejamento durante o governo militar também buscaram o desenvolvimento industrial provocado pela demanda estatal, especialmente em obras públicas estruturantes.

É importante observar ainda que o grande volume dos gastos públicos desse período se concentrava na região centro-sul do país, relegando as regiões norte e nordeste a investimentos emergenciais de combate à seca, como a construção de açudes e rodovias para o deslocamento da população.

A conta do gasto público chegou nas décadas dos anos de 1980 e 1990, somada à instabilidade política no momento de transição do governo militar para o regime democrático. A imprevisibilidade de planejamento produziu a desvalorização da moeda, uma elevação do endividamento estatal e dependência de empréstimos externos, o que provocou um incipiente desenvolvimento nacional para o período.

O país só conseguiu efetivamente retomar a estabilidade econômica a partir do ainda vigente Plano Real, que estabilizou a moeda, arrefeceu o descontrole inflacionário e controlou o câmbio. Todo esse cenário histórico mostra que a falta de preocupação e planejamento com o gasto público cobra o seu preço no momento histórico futuro e praticamente invalida os avanços conquistados.

Essa experiência fez com que o constituinte originário de 1988 tivesse especial preocupação com o planejamento orçamentário para um desenvolvimento nacional sustentável. A institucionalização do plano plurianual, além das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como instrumentos obrigatórios tem como meta a previsibilidade do gasto público em políticas públicas concebidas para o médio/longo prazo, com o fim de exercer maior controle sobre a atividade governamental pelos órgãos de controle e fiscalização, como o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas.

A inserção da regionalização no planejamento nacional é outra tentativa do constituinte de avançar no processo de desenvolvimento de modo equânime entre as diversas regiões do país. Vimos que a experiência histórica de planejamento para o desenvolvimento priorizou o investimento na região centro-sul do país, perpetuando a visão preconceituosa e limitada sobre a região Nordeste, de um imaginário dualista de seca e belezas naturais.

Visto tudo isso, este estudo buscou analisar o conteúdo dos PPA 2004-2007 e 2020-2023 em seus pressupostos e concepções como instrumentos de políticas públicas para o desenvolvimento. A seleção dos planos instituídos em momentos distintos e com posições de governo ideologicamente diferentes busca deixar evidente as diferenças e semelhanças como instrumento de planejamento para o desenvolvimento nacional, em especial da região Nordeste.

Não buscamos exaurir a totalidade dos dois planos, mas oferecer uma visão metodológica sobre os dois instrumentos e as suas respectivas lógicas de desenvolvimento, em especial para a região Nordeste, sendo essa a maior contribuição deste estudo.

Todavia, em que pese a metodologia de análise de conteúdo valorizar mais o processo e a apresentação dos dados e cenários do que propriamente o resultado, concluímos por todo o exposto que, após a Constituição Federal de 1988, na prática, a lógica do plano plurianual como instrumento de planejamento

tem sido atendida em parte, pois existe o aspecto formal e material do documento.

Na prática, o PPA 2004-2007 possui uma característica além da prevista na Constituição Federal de 1988, vista como uma hipertrofia no planejamento, o que tornou o plano mais um instrumento programático e menos orientativo. Por outro lado, o PPA 2020-2023 assume uma posição de maior orientação, mas não regionaliza de forma adequada as políticas, unificando tudo em um projeto nacional e não priorizando as diferenças entre as regiões.

Do ponto de vista formal, mesmo com uma diferença temporal de 13 anos, os dois planos estudados possuem simetria na seleção dos programas. Isso significa a continuidade de programas fundamentais para o desenvolvimento do Brasil, em especial da região Nordeste.

Já no aspecto material, a execução do conteúdo planejado para esses mesmos planos enfrenta alto grau de inexecução que ocasiona uma descontinuidade na prática, como é visto no Quadro 19, significando um decréscimo no investimento realizado pelo governo federal.

É bem verdade que a dissonância entre o previsto e o efetivamente executado possui muitas variáveis, entre elas, a lógica macroeconômica e o posicionamento desenvolvimentista do Estado.

Do ponto de vista dos pressupostos econômicos, ambos os planos estudados assumem uma postura de respeito às regras fiscais dos gastos públicos e consideram que, para um desenvolvimento sustentável, é preciso estabilidade nos indicadores macroeconômicos.

Já sobre a lógica desenvolvimentista, o PPA 2004-2007 assume um posicionamento do Estado como agente investidor e estimulador da demanda, aproximando-se da teoria furtadiana de desenvolvimento regionalizado, ao pormenorizar os investimentos em cada região. Além de, ainda que mais distante conceitualmente da lógica keynesiana de atuação do Estado, o plano plurianual em questão posicionou a atuação estatal em direção ao investimento e estimulado da demanda para se chegar ao pleno emprego.

Por outro lado, o PPA 2020-2023, mesmo sem os dados completos do seu ciclo de execução, assume uma posição de desinvestimento ostensivo do Estado. O plano dá continuidade aos programas de base, mas incentiva a parceria direta com a iniciativa privada para execução de investimentos. Em

termos teóricos, em parte se aproxima do Novo Desenvolvimentismo proposto por Bresser, apesar de existirem significativas diferenças, já que busca a atividade exportadora e facilitação do ambiente interno de negócios privados, além de buscar respeitar as regras fiscais e controle inflacionário.

Do ponto de vista das políticas econômicas, assim como no passado anterior à Constituição Federal de 1988, os investimentos e gastos governamentais realizados na vigência do PPA 2004-2007 (e continuidade de governo e da lógica de investimento e desenvolvimento) foram sentidos nos anos entre 2011 e 2016, com intenso decréscimo da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, visto no Gráfico 1 e retomada do crescimento da taxa SELIC de juros para contar a inflação, o que é percebido no Gráfico 2.

Por outro lado, sobre as consequências das políticas econômicas praticadas pelo PPA 2020-2023, só é possível constatar os dados entre os anos de 2020 e 2021, onde se iniciou um processo de retomada do crescimento do Produto Interno Bruto, visto no Gráfico 1 e arrefecimento da taxa SELIC de juros para contar a inflação, o que é percebido no Gráfico 2. Entretanto, há uma inversão nesses dois gráficos a partir de 2022, como resultado das necessárias políticas assistenciais decorrentes da inatividade econômica causada pela pandemia de COVID-19.

Do ponto de vista social, é inegável que a demanda estimulada pelos investimentos e gastos públicos realizadas pelo PPA 2004-2007 gerou uma reversão da taxa de pobreza, o que é visto no Gráfico 4, assim como a elevação da taxa de empregabilidade, vista no Gráfico 3. Mas, novamente, pelo arrefecimento do cenário macroeconômico causado pela redução da capacidade de investimento do Governo Federal, a taxa de população economicamente desocupada voltou a se elevar entre o período de 2013 a 2017.

Observou-se que o desinvestimento público provocado a partir de 2020 e a redução dos gastos públicos foram fatos que reestimularam a atividade orgânica e natural da economia, causando a redução da taxa de desocupação, sentida no Gráfico 5.

A oposição entre os cenários busca deixar evidente que existem grandes diferenças na lógica econômica prevista em cada plano e, conseqüentemente, do desenvolvimento, o que é percebido no Gráfico 19, onde se vê que existe um

arrefecimento dos investimentos públicos na vigência do PPA 2020-2023 e um alto grau de investimento pelo poder público pelo PPA 2004-2007.

O Gráfico 19 deixa evidente a diferença entre os investimentos realizados, por cada plano em programas que envolvem direta ou indiretamente a região Nordeste. O percebido desinvestimento durante o PPA 2020-2023 é resultado da contenção dos gastos públicos e estímulo ao desenvolvimento orgânico do crescimento econômico. Já o PPA 2004-2007, por sua vez, estimula o crescimento da região.

Deixar evidente essa diferença prática entre os planos de planejamento foi o objetivo central deste estudo, refletido através dos Quadros 9 a 18, que denotam as diferentes concepções de formação das políticas públicas convertidas em programas de governo. Cada grupo que assumiu o governo possui concepções diferentes entre si e enxergam soluções distintas, o que se materializa com a maior ou menor presença do Estado no mercado e na sociedade.

Não buscamos fazer juízos de valor, mas deixar evidente que os dois planos possuem diferenças na percepção dos problemas e concepção sobre as políticas públicas planejadas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JR, Durval Muniz. **A invenção do Nordeste e outras artes**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Planejamento no Brasil: memória histórica**. Parcerias estratégicas, v. 9, n. 18, p. 157-190, 2012.

AMORIM, Ivan Trizi. **A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos de 2000-2003 e 2004-2007**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2016.

AMARAL FILHO, Jair do. **O Nordeste que dá certo**. Cadernos do Desenvolvimento, v. 5, n. 7, p. 55-83, 2010. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/268>.

ARANTES PAULO, L. F. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 61, n. 2, p. p. 171-187, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.44. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>

BARDACH, Eugene. **A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving**. International Edition 4rd. ed. Washington DC: CQ Press, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Entre a concepção e o resultado: modelos de gestão dos planos plurianuais como instrumentos de gestão da ação governamental**. 2021.

BARBOSA, Igor Palma. **A alta das commodities agrícolas e o estabelecimento do milagrinho na economia brasileira do Governo Lula**. Revista Conjuntura Global, Curitiba, PR, v. 9, n. 2, p. 145-161, 2020. DOI: 10.5380/cg.v9i2.75712. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/75712>.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto (Portugal): Porto Editora, 1994.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

BRASIL. **Decreto nº 524, de 26 de junho de 1890**. Estabelece regras sobre a competência do Governo Federal e a dos Estados Unidos do Brazil para concessão de estradas de ferro.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939**. Institui o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamentos da Defesa Nacional, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-lei nº. 9.782, de 6 de setembro de 1946**. Extingue, a partir de 1947 o “Plano de Obras e Equipamentos”, dispõe sobre sua execução no atual exercício, modifica o Orçamento Geral da República para 1946, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950**. Aprova o Plano SALTE e dispõe sobre sua execução. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1102.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007 : relatório de avaliação – exercício 2004 – anexo i** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. -Brasília: MP, 2004. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/99/2/PPA_2004_2007_RelatorioAvaliacao2004_AnexoI.pdf

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2007 - ano base 2006**. Brasília: SPI, 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2006/001-VolI-Avaliacao_Anual.pdf

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2006 - ano base 2005**. Brasília: SPI, 2006. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/avalia2005/vol1/voli_05educacao.pdf

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2008 - ano base 2007**. Brasília: SPI, 2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2007/vol1t2/05_educacao.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2006 - ano base 2005**. Brasília: SPI, 2006. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/avalia2005/vol1/voli_16desensocial.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2008 - ano base 2007**. Brasília: SPI,

2006. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2007/vol1t2/16_desenv_social.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Industrial. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2006 - ano base 2005**. Brasília: SPI, 2006. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/avalia2005/vol1/voli_17desenindustria.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Industrial. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2008 - ano base 2007**. Brasília: SPI, 2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2007/vol1t2/17_desenvolvimento_industria.pdf

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2006 - ano base 2005**. Brasília: SPI, 2006. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/avalia2005/vol1/voli_14minas.pdf

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2008 - ano base 2007**. Brasília: SPI, 2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2007/vol1t2/14_minas.pdf

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2006 - ano base 2005**. Brasília: SPI, 2006. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/avalia2005/vol1/voli_23transportes.pdf

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - exercício 2008 - ano base 2007**. Brasília: SPI, 2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2007/vol1t2/23_transportes.pdf

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. **Plano Plurianual 2020-2023: relatório anual de avaliação - exercício 2021 - ano base 2020**. Brasília: SPI, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/volume-2.pdf>

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. **Plano Plurianual 2020-2023: relatório anual de avaliação - exercício 2022 - ano base 2021**. Brasília: SPI, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/volume-2-final.pdf>

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023** / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria - Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/mtppa-2020-2023-agosto-2021.pdf>

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos** / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria - Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/mensagem-presidencial.pdf>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007: Orientação Estratégica do Governo – Anexo I** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. -Brasília: MP, 2004. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2004-2007/anexo_i-orientacao_estrategica_do_gov.pdf.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. 2010. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimentismo.CCF.pdf

_____. **Bresser-Pereira expõe seu novo-desenvolvimentismo**. Entrevista concedida ao Instituto Humanitas Unisinos – IHU. Outras Mídias. Pub. 08 de ago. 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/bresser-pereira-propoe-um-novo-desenvolvimentismo/>.

_____. **Financiamento da Covid-19, inflação e restrição fiscal**. Brazilian Journal of Political Economy, São Paulo, v. 40, n. 4, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3193>.

_____. **Teoria Novo-Desenvolvimentista: Uma Síntese**. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 145-165, dez. 2016. Disponível em: http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/9/pdf_1.

BUENO, Eduardo Urbanski. **Brasil: uma história: cinco séculos de um país em construção**. Leya, 2012.

CASSANO, F. A.; CAMELO, D. H.; PADILHA, F. P.; PEREIRA, M. M.; DO PRADO, M. D.; MACHADO, V. F. **Política Externa Brasileira nos Governos FHC, Lula e Dilma: efeitos na balança comercial e no produto interno bruto brasileiro: Brazilian Foreign Policy Government FHC, Lula and Rousseff.** Brazilian Journal of International Relations, Marília, SP, v. 6, n. 1, p. 61–89, 2017. DOI: 10.36311/2237-7743.2017.v6n1.05.p61. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/5986>.

CASSIOLATO, M. E.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação.** Brasília: IPEA, 2010. Nota Técnica nº 6.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 25, 2009.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas.** Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf.

CARDOSO JR, José Celso Organizador. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3182/1/A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20do%20planejamento%20governamental%20no%20Brasil.pdf>.

_____. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado.** Texto para Discussão, 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf.

_____. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social /** organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8402/1/A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20de%201988%20revisitada_volume%201.pdf.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR, José Celso Pereira. **A Função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPA's no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023.** 2020.

COUTO, Leandro Freitas. **A Ligação entre mensagem e ações: a estratégia do Plano Plurianual 2004-2007 no direcionamento do orçamento anual.** 2018.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A Esfinge e o Faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010).** 2014. 188 f. Tese (Doutorado) - Curso de

Desenvolvimento Econômico, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2014.944753>.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países** – Curitiba: CRV, 2017.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. In: **Celso Furtado: a esperança militante: vol. I**. [Livro eletrônico / Cidival Morais de Sousa, Ivo Marcos Theis, José Luciano Albino Barbosa (Orgs.)]. Campina Grande: EDUEPB, 2020.

DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988.

DUNN, William N. **Public policy analysis**. 5a ed. Boston, Pearson, 2012.

DONÁRIO, Arlindo; SANTOS, Ricardo Borges dos. **Keynes e o keynesianismo: uma visão crítica**. Centro de Análise Económica de Regulação Social, Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa, jan. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/3169>.

FURTADO, Celso. **Essencial Celso Furtado**. Editora Companhia das Letras, 2013.

_____. **Formação econômica do Brasil**. Companhia Editorial Nacional, São Paulo, 2005.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar** / Celso Furtado - São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

_____. **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Raízes do Subdesenvolvimento**, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

FERRARI FILHO, Fernando; TERRA, Fábio Henrique Bittes. **AS POLÍTICAS ECONÔMICAS EM KEYNES: reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011**. Porto de Galinhas, v. 40, n. 2, 2012. <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.1584.2566>. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files/li1-d438465bfaa8b2ce2f08060bb4eaa4ae.pdf>.

FREYRE, Gilberto. **Manifesto regionalista**. 7.ed. Recife: FUNDAJ, Ed. Massangana, 1996. p.47-75.

FREIRE, Sérgio. **Análise de discurso: procedimentos metodológicos**. EDUA. Edição do Kindle. 2021.

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. **NP - 07 - O Efeito da covid-19 sobre os indicadores de pobreza brasileiros e as políticas de mitigação: uma discussão inicial. Notas da Presidência**, [S.L.], p. 1-11, 5 jul. 2022. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/np7>.

GAMA, Mariana Loureiro; BARACHO, Hertha Urquiza. **A formação da desigualdade regional, suas premissas e a questão do Nordeste Brasileiro**. Direito e Desenvolvimento, v. 5, n. 10, p. 235-254, 2014.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA: o que não é e o que pode ser**. 2012.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS – Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo Atlas, 2008.

HOGHOOD, B.; GUNN, L. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press. 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence revisited. Longman Classics in Political Science**, 2011.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda** - Editora Nova Cultural Ltda. Brasil, 1936.

_____. **The Collected Writings**. Ed. D.Moggridge, London: Macmillan, 1971, p. 360.

_____. **Activities 1940 – 1944: Shaping the Post-War World – The Clearing Union. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXV)**. London: Royal Economic Society, 1980b

KINGDON, John W. **Alternative Agendas and public policies**. Second Edition. Pearson. 2014.

KLIASS, Paulo. Planejamento do desenvolvimento econômico e plano plurianual no Brasil. In: MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia Organizador; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya Organizador. **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro – RJ. IPEA. 2020.

KON, Anita. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 49-51, 1994.

- LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984.
- LONGO, Riolando. **Avaliação da política energética e da política industrial no Brasil: do plano SALTE ao plano Brasil para Todos**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2009.
- LISBOA, Josefa Bispo de et al. **A trajetória do discurso do desenvolvimento para o Nordeste: políticas públicas na (dis) simulação da esperança**. 2007.
- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, p. 89-109, 2009.
- LEFF, Nathaniel H. Desenvolvimento econômico e desigualdade regional: origens do caso brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 9, n. 1, p. 3-22, 1955.
- MAIA, Alexandre Gori. **Perfil e dinâmica do desemprego no Brasil nos anos 2000**. Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 259-273, 12 jan. 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/7443/5433>.
- MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. 1989.
- MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Piracicaba: Dissertação de Mestrado. Área de Economia Aplicada. ESALQ, USP, 2002.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed.-São Paulo: Atlas, 2003.
- MENEZES, Maria Jose et al. **Planejamento governamental: um instrumento a serviço do poder**. 1979.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MONTES, Gabriel Caldas; MACHADO, Caroline Cabral. **Efeitos da credibilidade e da reputação sobre a taxa Selic e a transmissão da política monetária para o investimento agregado pelo canal dos preços dos ativos**. [S.L.], p. 241-287, ago. 2014. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3315/1/PPE_v44_n02_Efeitos.pdf
- PAQUIM, Stephane. La mondialisation et les politiques publiques. In: BERNIER, Luc; LACHAPELLE, Guy; PAQUIN, Stéphane. **Analyse des politiques publiques (L')**. Les Presses de l'Université de Montréal, 2011.

PELAEZ, Carlos Manuel. **As consequências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889-1945**. Revista Brasileira de Economia, v. 7, n. 1, p. 5-82, 1953.

PINHO, Carlos. O planejamento governamental para o desenvolvimento no Brasil: uma interlocução com a literatura. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 3, n. 5, p. 59-102, 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DASP. **O Plano SALTE**. Mensagem Presidencial n 196 de 10/05/48 e Anexo Lei N 1102 de 18/05/50, que aprova o Decreto n 28255 de 12/06/50. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

PRESIDENTE, Brasil; KUBITSCHEK, Juscelino. **Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1956**. Imprensa Nacional, 1956.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. 2011. In: CARDOSO JR, José Celso Pereira Organizador. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. 2011.
SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **A Encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento**. IPEA. 2021.
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10576>.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, p. 44-64, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Gudin. - 3a ed. – Local: Ipea, 2010. 200 p.

WINCKLER, Carlos Roberto; NETO, Bolívar Tarragó Moura. Welfare State à brasileira. In: **Indicadores Econômicos FEE**, v. 19, n. 4, p. 108-131, 1992.
Disponível em:
<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/527/763>

SOUSA, J. R. de; SANTOS, S. C. M. dos. **Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer**. **Pesquisa e Debate em Educação**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 1396–1416, 2020. DOI: 10.34019/2237-9444.2020.v10.31559.
Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/31559>.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**/ Jackson de Toni. – Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>

VARGAS, Juliano; FELIPE, Ednilson Silva. **Década de 1980: as crises da economia e do Estado brasileiro, suas ambiguidades institucionais e os movimentos de desconfiguração do mundo do trabalho no país**. Revista de Economia, [S.L.], v. 41, n. 3, p. 127-148, 6 jun. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/re.v41i3.47611>.

VILLA, Marco Antonio. **A história das constituições brasileiras** / Marco Antonio Villa. São Paulo: Leya, 2011.