

TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

LC/BRS/R.223

2

Estado-Nação e construção do futuro

Alfredo Costa-Filho



NACIONES UNIDAS

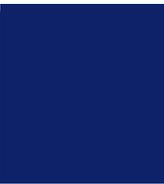
CEPAL

ipea

Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO	7
1 PLANEJAMENTO, INFLEXÕES ATUAIS E LONGO PRAZO	8
2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, LEGITIMAÇÃO E NOVOS DESAFIOS.....	14
REFERÊNCIA	22





APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal-Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.



ESTADO-NAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO FUTURO

Alfredo Costa-Filho

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1930, a natureza do planejamento nacional no Brasil exibe duas constantes: ser de natureza “governamental” e, com poucas exceções, ser “reativa”. Este artigo explora um enfoque que contrasta com essa tradição. Advoga que sobram razões para que hoje se busque pôr em marcha uma racionalização das políticas públicas elevada ao Estado-Nação e que ela se estenda em uma perspectiva de longo prazo. Apontada, voluntariamente, à construção de um futuro desejável.

Na parte inicial, toca-se a evolução do planejamento governamental, cujos detalhes são objeto de outros textos, já em publicação por Cepal/Ipea. Destaca-se seu caráter “reativo”, especialmente até o começo dos anos 1960. Recapitulam-se certos atributos-chave do padrão atual de desenvolvimento e alguns de seus impactos nas três instâncias da vida coletiva: econômica, social e política. Argumenta-se que as inflexões que esse padrão produz na história atual afetam o cerne das tarefas dos órgãos nacionais de planejamento.

A segunda e última parte prossegue com o tema da prospectiva, mas concentra-se no da estratégia. Recorda-se que esse conceito, como uma cunha, quebra a continuidade da teoria e da prática do planejamento. Resumem-se dificuldades na formulação das estratégias de desenvolvimento. Sublinha-se uma delas frequentemente omitida: a de que a estratégia adotada precisa ter legitimidade social. Conclui-se com uma pauta – parcial e não hierarquizada – de desafios atuais, merecedores de atenção para o desenvolvimento futuro.

1

PLANEJAMENTO, INFLEXÕES ATUAIS E LONGO PRAZO

No Brasil, no restante da América Latina e do Caribe e em outros países de menor desenvolvimento relativo, experiências de planejamento mais sistemático iniciaram-se pelos anos 1930 na esteira de políticas públicas concebidas para enfrentar consequências da Crise de 1929.¹ Na prática, elas incorporavam alguns objetivos do New Deal (1933), na teoria, inspiravam-se nas propostas inovadoras de Keynes (1936). Limitavam-se, em geral, a alguns setores considerados prioritários em cada país – com destaque de energia, transporte, saneamento básico. Na década seguinte, em numerosos casos, tais esforços de racionalização das ações governamentais passaram a responder às exigências da Segunda Guerra, condicionados ao lado da conflagração pelo qual cada país optara. Após 1945, a reconstrução e o desenvolvimento orientariam novas experiências e fortaleceriam órgãos governamentais encarregados de planejar. A própria postulação de recursos multilaterais para um ou outro desses propósitos – reconstruir ou desenvolver – implicava meticulosas programações, ao âmbito de planos, quando não apenas de projetos. Opta-se, a seguir, por focalizar mais os anos 1960.²

Em seu curso, afloram alguns processos econômicos e/ou financeiros nos quais se enraízam atributos essenciais da história contemporânea. Nem sempre receberam a atenção que merecem, inclusive na elaboração dos planos. No lado real da economia, com destaque inicial do sudeste asiático, deu-se um crescimento inédito dos gastos em Ciência e Tecnologia (C&T) e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); ali se configurava o atual padrão produtivo, fundamentado em “conhecimento”. Convertido em “unidades de informação”, este invade as funções de produção e reduz o papel relativo dos demais insumos: recursos naturais, mão de obra e energia, entre outros. Na América Latina, sente-se a redução de suas vantagens comparativas e enfrenta-se maior dificuldade para uma reinserção externa dinâmica. Muitos governos buscam nova racionalidade para formular suas políticas de intervenção na ordem econômica e tendem a fortalecer o que se convenionaria designar como organismos nacionais de planejamento (ONPs), alguns previamente existentes. A Aliança para o Progresso (OEA, 1961) seria aí um estímulo decisivo.

1 Como se sabe, outras modalidades de planejamento começaram antes. Algumas, meio embrionárias, logo após a Primeira Guerra, na reconstrução de alguns países afetados (DROR, 1990). Outras fortemente centralizadas já nos anos 1920, no despontar da área socialista.

2 Análises das experiências brasileiras no campo do planejamento estão, entre outras múltiplas fontes, em Mindlin (1970), Ianni (1971), Costa-Filho (1982) e Kon (1999); sobre o único plano de longo prazo (Decenal, 1967-1976), veja-se: Campos (1974). O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) está lançando análises amplas e atualizadas da experiência brasileira (REZENDE, 2010) e da latino-americana (LEIVA, 2010).

No outro lado, no dos fluxos internacionais de capital, os de propriedade privada superaram os multilaterais, que vinham respaldando países de menor crescimento. Na segunda metade da década, já se esboçava essa contradição que iria se agravar nos quinquênios seguintes: o lado real exigia gastos crescentes para C&T e expansão da capacidade produtiva, enquanto pelo lado financeiro cresciam as dificuldades de acesso a recursos para *funding*. A atividade de planejamento nacional terminaria a década refletindo essa discrepância: em teoria era recomendada; na prática, começava a trilhar uma rota de progressiva dificuldade e marginalização.

Pouco a pouco se fortaleceria “o reinado do consumidor, esse substituto (comercial e despolitizado) do cidadão” (AMARAL, 1999, p. 4). De fato, ainda nos anos 1960, onde quer que propostas de reformas mais estruturais ameaçassem limitar a *mão invisível* dos mercados, mãos visíveis e uniformizadas suspenderiam o estado de direito e, especialmente no Cone Sul, postergariam as veleidades de inclusão social e fortalecimento da democracia. Como refere um texto do ONP argentino: resolvia-se assim a tensão entre um dogma do mercado (*cada unidade monetária, um voto*) e um fundamento político (*cada cidadão, um voto*).

Em todo o mundo, os argumentos em prol do mercado ou do planejamento polarizavam-se (CONYERS; HILLS, 1984; URRUTIA; YUKAWA, 1988). Naquela visão, o “sistema de preços” garantiria amplitude saudável ao processo decisório; geraria incentivos eficientes para ampla gama de iniciativas empresariais; brindaria maior flexibilidade para enfrentar eventuais mudanças de contexto; e, sobretudo, permitiria manter cada sociedade nacional “aberta”, politicamente descentralizada. Nessa outra visão, o sistema de planejamento justificava-se pelas carências acumuladas de capital social; as imperfeições do mercado, principalmente as de caráter distributivo, e pela amplitude de outros objetivos nacionais não priorizados pela lógica empresarial privada. No meio, instalou-se alguma viabilidade para programas de desenvolvimento, com objetivos mais específicos e pró-mercado, concordes com o espírito e os propósitos da Aliança para o Progresso. Para acesso aos recursos multilaterais ali previstos – embora com escassez crescente ao longo da década –, haver-se-ia de atender rigorosas condições de políticas públicas.

Em paralelo, no caso da América Latina e do Caribe, suas teorias de desenvolvimento haviam sido também decisivas em várias experiências iniciais de planejamento governamental, desde o fim dos anos 1940.³ No entanto, a carência de “projetos nacionais” concretos e viáveis debilitara sua evolução desde seus primórdios. O distanciamento entre a universidade e o Estado teria sido uma das causas dessa debilidade (MICHELLENA, 1985), uma distância que se explicava pela perspectiva crítica, peculiar e imprescindível, do saber universitário. Outros analistas sublinhavam mais o caráter essencialmente utópico do próprio conceito de

3 Embora tais teorias implicassem apostas arriscadas relativas à “racionalidade técnica”, o Estado formulava e deveria pôr em prática tal “racionalidade” por meio dos planos de desenvolvimento e dos demais recursos afins dos sistemas nacionais de planejamento. Um dos ex-diretores da Divisão Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) ilustrava claramente este fato: “Poder-se-ia dizer que o Estado, no pensamento inicial desta Casa, era concebido como um diretor de orquestra, que defendia a autonomia e a liberdade dos músicos que a integravam, porém os induzia a tocarem sempre as partituras que ele próprio havia composto” (GURRIERI, 1984, p. 11).

“projeto nacional”, embora reconhecendo a generosidade com que alguns enfatizavam as mudanças sociais (WOLFE, 1984; GIORDANI, 1991). Reconhecia-se também que, no plano teórico, esse conceito favorecera a elaboração de modelos quantitativos, tanto para a análise, quanto para a programação econômica.

Como uma premonição, um dos precursores do planejamento na região insistira, ao começo daquela década, que para viabilizar um plano nacional era necessária – embora não suficiente – uma de duas situações: um poder concentrado no Estado ou uma coalizão social favorável ao plano, suficientemente estável para poder implementá-lo (AHUMADA, 1962), tema que se retomará mais adiante. Onde houve uma concentração de poder do Estado, conseguiu-se, em geral, um avanço expressivo nas atividades de planejamento; nem por isso o balanço decenal dos resultados dos planos foi demasiado favorável ao longo da região. Vários analistas testemunham o fracasso majoritário daquelas experiências (CENDES, 1980; MICHELENA, 1985; CONYERS; HILLS, 1984). Entre as razões predominantes do fracasso, incluíam-se a carência de realismo político e os enfoques estratégicos abstratos, sem contrapartida na tomada de decisões.⁴

No presente artigo, não cabe comentar cada decênio após 1970, nem com o esforço sintético adotado. Conclui-se este capítulo com três grupos de considerações, raras nas avaliações dos planejamentos subsequentes, executados ou não. Um, que ao elaborá-los faltou – quase sempre – uma percepção precisa de que a história humana mudava de curso e acelerava-se. Sem esse sentido prospectivo, cada plano, com foco no passado, desconsiderava requerimentos do desenvolvimento futuro.⁵ Dois, que a doutrina que predominaria depois pregava – e prega – uma reforma do Estado oposta à necessária. E três, que “planejar” implica hoje enfrentar um *mix* de incertezas sem paralelo em momentos históricos anteriores.

No *primeiro grupo* de considerações cabe recordar que o novo padrão produtivo-tecnológico – enraizado nos anos 1960, como se viu – afeta todos os estratos da realidade: o mundo físico, a vida individual e, especialmente, a vida coletiva. Nesta instala-se elevada complexidade, cuja plena compreensão é imprescindível para entendimento do futuro. O novo insumo crítico – conhecimento codificado em “unidades de informação” – domina o ato produtivo e desloca-se em tempo real; logo, dispara “explosões de variedade” (ASHBY,

4 Quando o essencial seria prever mudanças, tendo-se em conta a correlação efetiva de forças do contexto nacional e as restrições advindas do seu entorno. O reconhecido fracasso do VII Plano da Nação, Venezuela; 1985, embora elaborado com enfoque na proposta moderna de planejamento estratégico situacional, explicar-se-ia quase integralmente por falhas similares às apontadas no texto (IZAGUIRRE, 1986). Contraditoriamente, os planos brasileiros pós-1964 – embora “normativos” – alcançaram êxitos que se refletiriam no I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) (respectivamente para os períodos 1972-1974 e 1975-1979). O III PND (1980-1985) já seria mero texto de política de desenvolvimento, antecipando-se ao que um autor já mencionado designou como “desconstrução do planejamento” (REZENDE, 2010).

5 Como se sabe, Gastón Berger em 1941 cunhou o termo “prospectiva” como investigação sistemática sobre “futuros possíveis”; sabendo que ele figurara em dicionário do século anterior. Em sete anos mais, a Rand Corporation receberia mandatos específicos para antecipar tendências futuras, de imediato interesse militar dos Estados Unidos. Passariam mais 12 anos até que a iniciativa dos *Futuribles* fosse posta adiante por Bertrand de Jouvenel, tornando-o um pioneiro clássico nessa área. A partir de então, os estudos sobre o futuro difundem-se e diversificam-se (MASINI, 1992; COSTA-FILHO, 1997; MOJICA, 2005; MEDINA; ORTEGÓN, 2006). Embora a *prospectiva* continue sendo uma “ciência em construção” (MOLES, 1995), senão apenas uma “indisciplina intelectual” (GODET, 2000).

1956) nas instâncias econômica, social e política do mundo real. Em cada uma delas, a complexidade expande-se em três sentidos: no da estrutura, no da interação entre componentes e nos muitos ritmos internos de mudança (COSTA-FILHO, 1987).

A aceleração das transformações da economia produz duas dificuldades adicionais para o planejamento. Um crescimento díspar das quatro esferas do capital: produtivo, comercial, financeiro e “cognitivo”. Que se engrenam e “moem juntas várias oportunidades para se reestruturar e sustentar o desenvolvimento da região”, como se afirmava há 20 anos (COSTA-FILHO, 1989, p. 30). Risco que a crise atual confirma: o *stock* de capital financeiro (ativos confiáveis mais derivativos) dispara além da sua contrapartida produtiva e escapa do controle de bancos centrais e governos. Em parte, porque a fonte de inovações mais decisivas instala-se no setor empresarial privado.⁶

O *segundo grupo* de considerações toca o papel do Estado como orientador do desenvolvimento, um ponto de partida das expectativas dos planejamentos nacionais. E um ponto neurálgico para os fundamentalistas do mercado. Por meio de fontes multilaterais de recursos, criou-se uma sucessão de exigências para formulação de políticas públicas orientadas, na ponta, ao enfraquecimento paulatino do Estado. Como se sabe, entre os primeiros exemplos deste escalonamento estão o *Extended Fund Facilities* (1974), do Fundo Monetário Internacional e o *SAL: Structural Adjustment Loan* (1980), do Banco Mundial. Antecipavam pautas de ações governamentais que se consolidariam no *Consenso de Washington* (1993). Entre elas: políticas monetárias e fiscais restritivas; desregulamentação dos mercados financeiros e do trabalho; taxas positivas de juro real e prioridade para serviços das dívidas – externa e pública. Tais medidas, antes mesmo de debilitarem o Estado, já entorpeciam seu planejamento: o predomínio do horizonte de curto prazo levou Ministérios da Fazenda e homólogos a assumirem, ainda hoje, o controle básico das políticas públicas. ONPs, quase todos, seriam seus órgãos auxiliares; sob o *slogan* de “planejamento intensivo em gestão” passaram a exercer uma gestão econômica com planejamento míope e rarefeito.

Já se disse que desde os anos 1970, consolidado e expandido o novo padrão produtivo-tecnológico, conformaram-se sociedades nacionais altamente complexas. No estrato econômico: megavariação de produtos, processos, logísticas, organizações, formas de comércio e propaganda, esquemas financeiros. Na realidade social: gigaproliferação de atores, organizações, necessidades, reivindicações, conflitos, crenças e valores. No âmbito institucional: múltiplas e crescentes defasagens entre organizações e normas disponíveis – concebidas em etapas menos inovadoras – e as que se tornam imprescindíveis pela mudança vertiginosa do momento presente. Caberia, pois, ter mais em conta a – não revogada – Lei da Variedade Requerida: “o controle de um sistema tem que ser, pelo menos, tão complexo como o próprio sistema” (ASHBY, 1956).

⁶ Um especialista é clarividente sobre isto: “a configuração do futuro já não se resolve apenas nos parlamentos ou nos partidos políticos e sim nos laboratórios de pesquisa científica e tecnológica ou nos gabinetes executivos das grandes corporações” (BECK, 1998, p. 278).



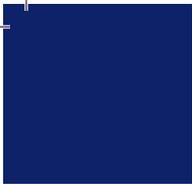
Porém, nessa conjuntura histórica que exige um Estado mais competente para novas modalidades de controle social, a América Latina associou-se a uma doutrina que preconiza precisamente o oposto: seu debilitamento.⁷

Por fim, o *terceiro* conjunto de argumentos no qual se toca a questão da incerteza, esse atributo inexorável do futuro. Há quase um quarto de século no Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes) já se insistia em que a aceleração das inovações *havia rompido certa simetria da história*; cada vez menos o porvir poderia ser esboçado pelo reflexo do passado no espelho do presente. O novo padrão produtivo reduziu ou debilitou demasiadas “tendências” que modelos econométricos extraíam das séries de tempo e semeou surpresas em volta delas. As relações causa-efeito constantes ou estocásticas, importadas aquelas da mecânica e essas da biologia, perderam espaço na análise do desenvolvimento contemporâneo. Nem sequer os conceitos de entropia e gradiente, emprestados pela termodinâmica para interpretar-se alguns sistemas sociais contemporâneos, têm bastado para exercícios de prospectiva dirigidos a horizontes de tempo mais dilatados. O predomínio ali é o da incerteza não estruturada; da dúvida ampla e sem fronteiras. O “final aberto” é um custo intangível e implacável desse modelo de crescimento econômico enraizado em inovações. Em cujo processo defronta-se hoje com outra clara contradição: a sociedade mais complexa requer mais controle *vis-à-vis* um requisito de maior liberdade individual, condição indispensável para uso da inteligência e da otimização da criatividade (COSTA-FILHO, 1988, 1989).

Mas, antes de se passar ao capítulo final, cabe qualificar melhor essa expressão que se usou com frequência: “longo prazo”. Um autor clássico no tema do planejamento apontava o “prazo” como um primeiro determinante da política governamental. E sugeria para ele uma taxonomia tradicional e minimalista: “curto prazo” até o ano seguinte; “médio” até as vizinhanças do quinto ano; e “longo” para horizontes de uma década e meia para mais (TINBERGEN, 1967, p. 37). Hoje, impõe-se relativizar essas categorias e nem sequer tomá-las como *necessariamente sucessivas*; processos de variadas durações já dispararam juntos, casos em que foram *simultâneos*. É demasiado óbvio – além de tautológico – admitir que dinâmicas de longa duração se apresentem como melhores candidatas à classe do “longo prazo”; como muitos fenômenos de lentíssima acumulação. Porém, são menos óbvias duas outras situações, essenciais ao manejo da prospectiva moderna. Uma, as “descontinuidades radicais”: o dia seguinte ao fim de um produto ou de um processo vale como “longo prazo”, ainda que seja apenas amanhã.⁸ Outra, que a dinâmica tecnológica encurta horizontes temporais e muda a própria acepção de “prazo”. É oportuna uma ilustração, ainda que simples: a Universidade

7 Um planejador destaca outra questão correlata: a transferência de atividades do espaço público para o privado é outro fenômeno que aumenta a fragmentação do poder. “Na América Latina, acrescenta, raramente o Estado alcançou capacidade gerencial para lidar com essa nova complexidade” (VILLAMIL, 1988).

8 Um dos pontífices da *prospectiva*, inspirado em Prigogine, pergunta-se sobre este tema: como reconhecer os pontos de bifurcação? Que inovações vão ficar sem consequências e quais são susceptíveis de afetar o sistema global e determinar uma evolução irreversível? Os parâmetros das bifurcações não serão variáveis-chave da análise prospectiva? (GODET, 2000). Sem dúvida, as descontinuidades são agora indissociáveis dos estudos de longo prazo.



Estadual Paulista (Unesp) acaba de instalar novo processamento de dados com capacidade de 33,3 teraflops (33,3 trilhões de cálculos por segundo). Entre suas pesquisas, uma que duraria 30 anos será concluída em três; o novo *cluster* dividiu o prazo por 10 – de longo a curto prazo.⁹

9 Em uma sociedade do conhecimento, esse fenômeno é crucial na especulação sobre o futuro. Que dizer então da capacidade de “encolher prazos” do *supercluster* do Projeto Galileu (Petrobras), recém-concluído, com capacidade de 160 teraflops? E esse está longe da fronteira: o líder mundial da categoria, “Jaguar” (Departamento de Energia dos EUA), opera com 1,76 petaflops (1,76 quatrilhões de cálculos por segundo). Se o conhecimento – táctico ou codificado – é chave no desenvolvimento contemporâneo, seu ritmo de produção insinua “saltos” que advirão; associados ou não a “inovações radicais”, a “bifurcações”. De todo modo, a classificação de medidas em curto, médio e longo prazos relativiza-se e perde precisão.

2

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, LEGITIMAÇÃO E NOVOS DESAFIOS

Previu-se, no início deste artigo, que nesta parte final buscar-se-ia dar mais precisão ao conceito de planejamento estratégico e destacar algumas dificuldades institucionais na sua formulação. Sublinhar uma delas, geralmente descuidada: a de se garantir legitimidade social às propostas governamentais nessa matéria. Por fim, elencar alguns desafios imediatos a serem levados em conta na – tentativa de – racionalização das ações governamentais, quando projetadas para horizontes temporais longínquos. E caberá ainda, em algum momento, aclarar melhor a escolha do título: em vez do que seria mais tradicional – “Planejamento governamental e prospectiva” –, a adoção de “Estado-Nação e construção do futuro”.

Planejamento estratégico: os planejamentos governamentais no Brasil ou na América Latina (REZENDE, 2010; LEIVA, 2010) são majoritariamente “normativos”. O autor que mais trabalhou nesse tema insistiu, desde o início, em considerar “normativo” um antônimo de “estratégico” (MATUS, 1972, 1977). Críticas elaboradas ao longo de sua extensa obra figuram em sua lista de atributos (*condenáveis*) do planejamento normativo: **i)** um único sujeito planifica: o Estado; **ii)** com foco em um único objeto: a realidade nacional; **iii)** decidindo unilateralmente qual era o diagnóstico: seu próprio; **iv)** facilitado pela crença de que seu “objeto” obedecia a leis – relações constantes ou altamente prováveis entre causas e efeitos; **v)** assim, seguir-se-ia com fluidez rumo à situação desejada; pois, **vi)** o poder do sujeito – Estado – bastaria para assegurar sua plena execução; e **vii)** o Plano era autossuficiente: uma vez executado seu objetivo seria atingido.

Contrapondo-se “uma a uma” as propostas de planejamento estratégico para substituir os sete atributos anteriores, pode-se considerar a seguinte síntese: **i)** há uma multiplicidade de atores “que planificam”; **ii)** buscando influir em partes de uma realidade complexa; **iii)** sujeita a interpretações variadas – multirreferência; **iv)** cujo processo de evolução é de “final aberto” – indeterminação que decorre de uma mescla de “relações causa-efeito”: regulares, estocásticas, semiestruturadas e não estruturadas, estas últimas tendentes a predominar; **v)** em que o poder governamental confronta resistências e resiliências no contexto de uma sociedade multiorganizada; **vi)** em uma dinâmica na qual as crises e as inflexões são mais frequentes que as continuidades; e **vii)** a equifinalidade do plano normativo é impotente ante uma realidade

mutante, sem homeostase; além de ser interdependente com o entorno mundial, este mais complexo e ainda menos governável.¹⁰

Estratégia, como se sabe, é hoje termo especialmente polissêmico e, no uso mais vulgar, chega a ser – mal – empregado como algo apenas importante ou prioritário. No entanto, quando esse termo é aplicado como qualificativo do planejamento, arrasta e mescla acepções mais nobres e de distintas origens. Entre outras: **i)** da arte militar, ao pressupor o emprego de alguma modalidade de poder; **ii)** da teoria dos jogos, ao se entender que cada decisão governamental deve levar em conta as decisões de outros atores; **iii)** da ciência da organização, ao postular-se que “ação estratégica” deve flexibilizar-se para adaptar-se a circunstâncias ultracambiantes; e **iv)** dos saberes que tratam da complexidade, ao enfatizar-se que tal ação confronta hoje um misto de “incertezas distintas”, entre as quais predominam as “não estruturadas”. Essa combinação de significados inspirou um especialista no tema a declarar: “estratégia não é um documento; é um processo conversacional que ameniza a tensão entre a continuidade e a mudança” (FLORES, 2006, p. 2). Podendo-se acrescentar que é uma palavra sólida, potente, decisiva, que quando se pospõe a “planejamento” coloca uma última lápide sobre sua tradição normativa.

Consequentemente, “planejamento estratégico” dista de ser uma tarefa pública banal. Décadas de desconsideração do longo prazo na produção das políticas governamentais latino-americanas – como já se observou – entorpeceram a capacidade dos aparatos governamentais para elaborá-lo. No Brasil, em particular, prevaleceu amplo e crescente predomínio de administradores e “controladores”. Desconsiderou-se o que é quase um consenso: o pensamento estratégico de longo prazo é qualitativamente distinto do pensamento tático de curto prazo, requerendo personalidades distintas para operar com uma ou outra dessas modalidades de racionalidade (ASCHER; OVERHOLT, 1983; LINSTONE, 1984; DROR, 1990). Portanto, tampouco é simples estabelecer regras rígidas e uniformes nessa matéria; talvez o diapasão seja preferível à partitura, sendo o tom mais libertário que a pauta.¹¹

Com tais restrições, podem ser enfileiradas algumas sugestões de atributos que merecem constar de eventuais tentativas nacionais de planejamento estratégico, tendo-se como referência a América Latina e o

10 Essa síntese estrutura-se com base no autor mencionado (MATUS, 1984, 1987), que melhor consolidou as várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da Cepal e, posteriormente, do Ilpes, dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou. Alguns dos aportes de terceiros, lá reunidos, estão aqui ampliados. Assim, na versão aqui adotada estão refletidos aportes de Roos Ashby (complexidade, 1956), Pierre Massé (controle social, 1965), Jacques Ardoino (multirreferência, 1966), Jacques Lesourne (interdependência, 1985), Yehezkel Dror (governo, 1984), Humberto Maturana (*autopoiesis*, 1984), Fernando Flores (cognição, 1987) e Samuel Pinheiro Guimarães (entorno mundial e governabilidade, 2001).

11 Como se sabe, o planejamento de longo prazo no Brasil obedece hoje a um dispositivo legal que cumpre dois anos, estando sob a órbita decisória do ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos (Decreto nº 6.217, de 4 de outubro de 2007). Quem, entre outras competências, tem a de *articular com o governo e a sociedade a formulação da estratégia nacional e das ações de desenvolvimento de longo prazo* (art. 2º, item III). O novo ministro está pondo em marcha o “Plano Brasil 2022”, abrindo uma perspectiva enriquecedora em relação às experiências anteriores de planejamento nacional.

Caribe como um todo. Sem se olvidar que, invariavelmente, a consistência teórica do desenvolvimento deverá prevalecer sobre as técnicas e os procedimentos da elaboração dos próprios planos; ao contrário do que tantas vezes ocorreu.¹² Um decálogo – mínimo e não hierarquizado – serve de ponto de partida:

1. Legitimidade: além de “legal”, o plano precisa de razoável consenso social.
2. *Gestalt*: sua totalidade deve ser compreensível, capaz de mobilizar os atores sociais.
3. Síntese: privilegiar rumos e ações selecionados; concentrar-se no essencial.
4. Contrato: execução combinada, tendo em conta uma realidade de “poder compartilhado”.
5. Escala: garantir soluções de larga escala e sustentáveis, conforme o interesse coletivo.
6. Generosidade: combinar racionalidade competitiva com solidariedade social.
7. Coerência intertemporal: compatibilizar eventuais “rupturas” com valores nacionais.
8. Harmonia: priorizá-la como regra nas relações externas, sobretudo regionais.
9. *Funding*: gastos em C&T, RH e base produtiva sem comprometer a soberania.
10. Nação: “a proposta ajuda a construí-la?”, deve ser o critério decisivo de escolha.

Legitimidade social: na abertura deste capítulo, preuiu-se destaque para o primeiro atributo anteriormente mencionado, na impossibilidade de focalizar-se um a um os demais.¹³ Neste texto e em outros aos quais se fez referência, há menções variadas a “projeto nacional”. Expressão com significados múltiplos e rigor variável, embora comumente impregnada de boas intenções. Intui-se que se trata ali de algo material – papel ou mídia eletrônica –, em que se antecipam características futuras e desejáveis de uma Nação. Algumas personalidades, incrédulas de que as forças do mercado possam substituí-lo, tendem a insistir que é ele imprescindível. E a expressão circula com base um tanto fiduciária; sem que muitos de seus usuários tenham claro qual é seu valor intrínseco. O que abre espaço a uma indagação-chave: sem mecanismos políticos que permitam assegurar legitimidade social a tal projeto, seu valor intrínseco poderá ser distante de zero?

Esta questão aparece como crucial em planejamento estratégico de longo prazo e motiva algumas considerações. Uma, imediata, de que no caso brasileiro a própria Constituição Federal facilita parte dessa legitimação. Ela reafirmou em 1988 que o Estado deve estar organizado de modo que leve adiante um projeto nacional de desenvolvimento, para o qual determinou novas regras de planejamento. “A questão

12 Recorde-se que conforme a doutrina do Consenso de Washington, o processo do desenvolvimento veio sendo interpretado nos moldes da Teoria Moderna do Crescimento, uma base inadequada ao planejamento de longo prazo. No dizer de um dos seus críticos, ela se “expressa através de um algoritmo de equilíbrio no qual esse processo se equipara ao crescimento do produto *per capita* e pode ser compreendido através de modelos formais nos quais estão ausentes as instituições e a incerteza” (KATZ, 2008, p. 7).

13 Aqui se emprega “legalidade” como “legitimidade de origem” (órgãos de poder constituídos na norma constitucional); reservam-se “legitimação” e “legitimidade” para o que vários autores designam como “legitimidade de exercício”: emprego do poder em ações reconhecidas como compatíveis com interesses, aspirações e valores majoritários da comunidade nacional (URZUA, AGÜERO, 1998).

é que ela não é um plano geral, é um plano para cada governo”.¹⁴ Duas, que as dezenas de planos nacionais na região tiveram pouca transcendência e continuidade em cada governo subsequente. Ainda que houvesse alguma legitimidade social na origem do plano, provavelmente ela se perdia ao começar o governo seguinte.¹⁵ Três, que o apoio da sociedade civil a um plano de longo prazo não pode ser a cegas; só será legítimo se consciente. Ademais de entender a essência do plano, convirá que tenha compreensão razoável da realidade na qual vive; o que é crescentemente dificultado pela complexidade do mundo contemporâneo.¹⁶ Desse ponto, ilumina-se outro papel da estratégia de desenvolvimento de longo prazo: ser um instrumento singular de pedagogia social para fortalecimento da cidadania futura.

Uma quarta percepção merece destaque: há fortes indícios de que, nas últimas décadas, os ONPs que mantiveram-se competentes para planejar e conservaram alguma autonomia em relação às autoridades fazendárias foram de países com as duas seguintes características políticas. A primeira que, historicamente, se apresentava com matrizes partidárias relativamente estáveis – classe na qual o Brasil figuraria entre as últimas posições. A segunda, aqueles cujos partidos eram “distinguíveis uns dos outros”, com base em seus programas e em suas ações políticas; assim, mantinham-se como intermediários razoavelmente efetivos entre cada sociedade civil e seu Estado. Em tais casos, certa legitimação dos planos nacionais seria indireta, pelo fato de partidos hegemônicos sustentarem seus objetivos e instrumentos sobre a sequência dos períodos governamentais.¹⁷

É nessa linha de raciocínio que se preferiu substituir o tradicional “planejamento governamental” por “Estado-Nação”, no primeiro termo da dicotomia que intitula este artigo. Na vontade de influir sobre o futuro e não apenas de reagir a ele, cabe ao ser jurídico “Estado” decidir ações de longo prazo em nome de todos os seus súditos; porém, não apenas como burocracia dominante da esfera pública (governo); também, como espaço institucional em que seus súditos convivem, interagem, solidarizam-se, digladiam-se, constituem-se cidadãos ou marginalizam-se. Caso este em que cabe ao próprio Estado-Nação

14 A citação é de um dos especialistas convocados pelo Ipea para um debate sobre os “Vinte anos de Constituição Federal” e encerra uma de suas críticas ao excesso de propostas de emendas (sic): “A partir de 6 de outubro de 1988, todo governo da república esteve empenhado [...] em modificá-la. Em modificar a Constituição à sua imagem e semelhança, para ser seu plano de governo” (BERCOVICI, 2008, p. 34).

15 A menos de alguns projetos setoriais cujos cronogramas físicos e financeiros estendiam-se por vários anos. Uma vez recuperado o Estado de direito, os governos nacionais foram invariavelmente “de coalizão” e a repartição dos ministérios entre forças políticas diversas (às vezes, *adversas*) jamais criou um “primeiro escalão” homogeneamente dedicado à execução do próprio plano vigente. Além disso, com predomínio do curto prazo em toda a região, a política fiscal rígida reduziu a cooperação entre ministérios e exacerbou-lhes a disputa pelos poucos recursos dos orçamentos públicos sempre estressados (URZUA; AGÜERO, 1998). O planejamento nacional saía, assim, duplamente vitimado.

16 A sociedade da informação estaria provocando uma explosão e diversificação de “visões do mundo” (*westanschauungen*) o quê, sem dúvida, problematiza ainda mais a construção de consensos mínimos no seio da sociedade civil (VATTIMO, 1989), especialmente em quanto a “futuros desejáveis”.

17 Esta percepção merece ser pesquisada. Convém rever, a respeito, as trajetórias de ONPs como o DNP/Colômbia, Cordiplan/Venezuela, Odeplan/Chile, Ofiplan/Costa Rica e Secretaria da Presidência/México (LEIVA, 2010), entre alguns mais que se encaixam no comentário do texto. Em outra ordem de argumentação, há quem sustente que a própria mudança do Estado dificulta tomar o ONP como protagonista maior do planejamento. Seus corpos técnicos (onde hajam sobrevivido) junto a outros administradores públicos, empresários públicos, além de legisladores e juizes, tornam o próprio Estado um “ator plural” (YERO, 1991).



representá-los e defendê-los. Nessa sequência de argumentação, a concepção axial do planejamento estratégico de longo prazo é tarefa para estadista, um recurso humano sempre escasso. As racionalidades de curto e médio prazos permanecem sob a égide de governantes que se revezam nos mandatos do Executivo nacional – recurso humano abundante. No entanto, a qualidade das normas eleitorais e partidárias e a dignidade de todos, inclusive de legisladores e juristas, vão garantir ou não que a edificação da Nação, esboçado no plano de longo prazo, prossiga ou pare.

Desafios imediatos: foi este o último tema previsto ao começo deste capítulo e ainda não tratado, cabendo agora precisá-lo melhor. As experiências de planejamento nacional na América Latina e no Caribe terminavam por identificar “linhas de ação futura”, em geral para curto ou médio prazos. Saíam elas de carências acumuladas no passado ou de urgências momentâneas, ora referidas ao país como um todo, ora identificadas setorialmente e/ou por critérios territoriais, com vista a algum aspecto do desenvolvimento regional interno. Às vezes, decorreram de acordos entre governos e empresas privadas para iniciativas comuns em parcerias (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2009). Alguns planos tiveram apoios mais amplos, incluindo membros da comunidade científica, associações profissionais, sindicatos e outros grupos sociais, além de contarem com respaldo de organismos internacionais. Nem a maior base consensual, nem os financiamentos os salvaram de fracassos, parciais ou não; o normativismo debilitava-lhes a formulação e descontinuava as suas execuções. Os prazos, propostos para cuidar dos “desafios imediatos”, eram fixados como se “o amanhã reproduzisse o hoje”; e como se as realidades nacionais – os objetos dos planos – pudessem ser isoladas, desconsiderando-se parte ou o total das suas interações externas.¹⁸

Há 15 anos, 19 personalidades de dez países acordavam um **Informe** sobre o estado do mundo cujas conclusões respaldavam a necessidade do planejamento nacional, acompanhado de ações coordenadas à escala supranacional. Embora não haja alcançado maior repercussão, ressaltou importantes questões. Sobre o futuro, sustentava que a competição pelo lucro afigurava-se injustificada como maior objetivo para as escolhas públicas e privadas. Por um lado, tal competição (sic): “não pode, por si só, resolver de forma eficiente os problemas mundiais de longo prazo. O mercado não pode prever convenientemente o Futuro; ele é naturalmente falho de visão” (GRUPO DE LISBOA, 1994, p. 18). Por outro lado, o **Informe** era taxativo sobre o entorno mundial:

É convicção profunda do Grupo de Lisboa que o Japão, os Estados Unidos e a Europa Ocidental devem utilizar e desenvolver seu enorme potencial científico e tecnológico e a sua riqueza com vista à conciliação entre eficiência econômica, justiça social, preservação do ambiente e democracia política, em vez de colocarem esse potencial e essa riqueza

18 Este conceito de “entorno” merece ser repensado; é mais que o lugar geométrico do qual advém condicionantes exógenos para o desenvolvimento nacional. Não basta tê-lo em conta como se fosse outro “objeto isolado”, apenas adjacente à realidade nacional. Há analistas que já o advertem com precisão, como o ilustra o argumento seguinte sobre problemas do meio ambiente: “não são ‘problemas do entorno’ e sim, em sua origem e consequências são ‘sociais’; problemas do ser humano, da sua história, das suas condições de vida, de suas relações com o mundo, de seu ordenamento econômico, cultural e político” (*ipsis literis*, BECK, 1998, p. 90).

ao serviço dos seus próprios interesses utilitaristas e de sua luta pela dominação global (GRUPO DE LISBOA, 1994, p. 18).¹⁹

Os dois parágrafos anteriores foram escolhidos como pano de fundo para este último tema – desafios imediatos – e facilitam aclarar a mudança de perspectiva aqui proposta. No penúltimo, sobre América Latina e Caribe, recordou-se como eram definidos no planejamento tradicional: a partir do passado, até o médio prazo, com foco na realidade local e a esperança quase sempre vã de que se concretizassem. Para esses horizontes de tempo – curto e médio –, alguns daqueles procedimentos podem ainda fazer sentido, especialmente em políticas setoriais e de desenvolvimento regional. No parágrafo seguinte, o *Grupo de Lisboa* revela-se mais pessimista que o cabível em descrever do mercado como instrumento que ajuda a construir o futuro, embora seja certo que não ajuda prevê-lo, e destaca, com tinta forte e senso de oportunidade, o campo de forças do contexto externo.²⁰

Estão ali os elementos essenciais para contrastar com os “desafios imediatos”, tais como são exemplificados a seguir. Sendo parte das próprias conclusões de um planejamento estratégico nacional moderno, uma lista exhaustiva deles só faria sentido na elaboração de algum plano específico. Aqui, a maior diferença com o enfoque normativo tradicional está em que as prioridades advêm de necessidades e riscos que poderão ocorrer no futuro distante, até o ponto em que este possa ser vislumbrado. Recorde-se que, ao final do primeiro capítulo, tratou-se de novos conceitos de “longo prazo”; o que lá se disse facilita uma taxonomia simples para esses desafios. Embora a classificação geral valha para América Latina e Caribe, os exemplos estão inspirados mais na realidade brasileira.

Os temas desafiantes podem ser exemplificados em quatro classes, propostas a seguir:

1. *De condicionamentos históricos de longa duração*, entre outros: a dinâmica demográfica, que desequilibrará a seguridade social; a sociodiversidade, com todo o espectro das questões indígenas, inclusive da delicada geopolítica fronteira; o empobrecimento da biodiversidade, por manejo predatório tradicional de recursos naturais; ou o acúmulo de gases estufa na atmosfera, cuja reabsorção varia de 12 anos (metano e hidroclorofluorcarboneto) a até 50.000 anos (perfluorcarbono).
2. *De uma “proteção ex ante”*, entre os quais: as ações urgentíssimas de “adaptação” a aquelas mudanças climáticas já definitivas; a pesquisa de pragas em canaviais, que garante a aposta no etanol,

19 São inegáveis o valor e a generosidade desse **Informe**, porém, ambos os destaques tirados do seu capítulo introdutório merecem reparos. O primeiro por obsoleto: quase 60 anos após Keynes, continuar insistindo nas teclas da oposição “mercado-planejamento”. Há 30 anos, o Ilpes, com vista às economias de mercado, já insistia em que o antônimo de planejamento era “negligência ante o futuro”; deixar que ele ocorra; omitir-se em construí-lo. O segundo por iníquo e por ingênuo. Um, porque em termos de “luta pela dominação global” igualar Japão e Europa Ocidental aos Estados Unidos é injustiça. Dois, porque se inverte a causalidade: este ímpeto de dominação é que motiva o desenvolvimento do *enorme potencial científico e tecnológico*.

20 Para o caso do Brasil, grande país “periférico”, a advertência que encerra um trabalho clássico sobre esse contexto é mais precisa: “o século XXI será caracterizado por enorme concentração de poder de toda ordem, e esses Estados da periferia serão atingidos pela política de força e de arbítrio, que cobrará deles a obediência e a submissão às regras internacionais que aquelas estruturas hegemônicas elaboram e impõem ao mundo” (GUIMARÃES, 1999, p. 158).

precavendo-se de ocorrências como as que dizimaram o algodão e o cacau; a conservação de rios e aquíferos subterrâneos, já que o país será a “Arábia Saudita da água” em uma década mais, quando um de cada quatro ou cinco seres humanos dela carecerá; o fortalecimento da capacidade de dissuasão, em particular, pela Amazônia Azul e o pré-sal; ou, ainda, a predefinição de alternativas ante um eventual colapso nos diversos sistemas de comunicação do país.

3. *De inovações exógenas paradigmáticas*, como as que provavelmente advirão das centenas de projetos em curso para a convergência tecnológica, incluindo-se aí toda a gama de pesquisas que se abre sob a sigla NBIC (nano-bio-info-cogno).²¹
4. *De eventos improváveis, mas de efeitos catastróficos ou de discontinuidades críticas* como o seriam desastres ambientais de alto impacto; pode sê-lo a guerra terceirizada, que pulveriza certa homeostase da paz – mesmo em situações de inferioridade comprovada, o lado perdedor, que desde tempos longínquos tendia à busca de um armistício, inclina-se agora à prolongação dos conflitos por pressão de corporações empresariais neles envolvidas ou à eminente eclosão de novo padrão produtivo-tecnológico, acarretando nova bifurcação irreversível na história da humanidade.

Há mais duas sugestões, para desafios imediatos em planejamento estratégico de longo prazo, que podem ser tidas como de natureza instrumental: referem-se a fatores que garantem maior viabilidade de execução às metas que ali sejam estabelecidas. São as seguintes:

1. *Rubricas pétreas*: aquelas alocações de recursos que sejam inequivocamente estratégicas, cuja redução ou eliminação pode comprometer de modo irreversível o processo de mudanças programadas, deveriam ser tidas como intocáveis. Trata-se de um freio consciente ao poder discricionário e ilimitado das autoridades fazendárias que, por meio dos contingenciamentos, têm há anos um poder de vida ou morte sobre os cronogramas financeiros e físicos das políticas e dos projetos das demais autoridades governamentais, no Brasil e em quase todos os demais países latino-americanos. Trata-se de elevar a edificação do Estado-Nação a um nível de prioridade acima da geração de superávits primários.
2. *Mobilização de talentos*: soa elementar que a sociedade do conhecimento emperre se o processo de aprendizagem mostra-se obstaculizado. Um processo em cujo fulcro está o cérebro humano, com um desempenho decisivo, sobretudo se o desafio for o de perscrutar o desenvolvimento nacional futuro. A descoberta dos talentos passa pela lei dos grandes números: quanto mais oportunidades haja para que se revelem mais fácil será arregimentá-los; técnicas de *fast track* podem agilizar cultivá-los e será necessário, além disso, evitar que se escapem. Nesse âmbito – atraí-los –, o mercado tem sido mais eficiente que a maior parte dos governos (COSTA-FILHO, 2005).

21. Observe-se que tais pesquisas estão no cerne das estratégias atuais de fortalecimento e perpetuação das “estruturas hegemônicas”, como as designa um dos autores mencionados (GUIMARÃES, 1999). Busca-se a convergência das Nanotecnologias com as Biotecnologias, as da Informação e as Cognitivas, daí a sigla NBIC.

Nessa ordem de considerações, este é o segundo e último dos desafios instrumentais que se enfrenta no planejamento estratégico moderno. Cabe dizer que essa convicção está isenta de qualquer visão elitista; ocorre apenas que “definir estratégia” é tarefa de inteligência intensiva. No entanto, qualquer proposta que queira merecer o qualificativo de “nacional” precisa legitimar-se. Há 20 anos, em um Simpósio Internacional de Iniciativa do Ilpes e do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), órgãos especializados respectivamente em planejamento e administração pública na América Latina e no Caribe, insistia-se na urgência de um novo planejamento, capaz de mobilizar as energias da região para recuperar um desenvolvimento com ritmo e qualidade compatíveis com o consenso coletivo, que conjugasse a liberdade de iniciativa e as energias da empresa privada com o senso prospectivo e a eficiência de governos dedicados ao bem-estar social.

Enfim, que se esta região pretendesse exercer algum controle sobre suas oportunidades futuras de desenvolvimento, precisaria criar um substrato institucional que combinasse sabiamente mercado, planejamento e democracia (COSTA-FILHO; KLIKSBURG, 1988). Se essas palavras valem hoje, isso poderia significar que os autores acertaram em sua prospectiva conjunta. Porém mais que isso: se são ainda oportunas e necessárias, aquelas propostas, embora consensuais e generosas, até agora fracassaram.

REFERÊNCIA

AHUMADA, J. **Hipótesis para el diagnóstico de una situación de cambio social**. Caracas: Cendes, 1962.

AMARAL, R. **Civilização e barbárie**. Brasília: Ed. Cebela, 1999.

ASCHER, W.; OVERHOLT, W. H. **Strategic planning and forecasting**. New York: John Wiley and Sons, 1983.

ASHBY, W. R. **An Introduction to cybernetics**. London: Chapman & Hall, 1956.

BECK, U. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica, 1998.

BERCOVICI, G. Vinte anos de Constituição Federal: avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional. IN: **SEMINÁRIO IV, PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**, Brasília, Ipea, out. 2008.

CAMPOS, R. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1974.

CENDES. **La planificación posible en la prospectiva socio-política de América Latina**, Caracas: UCV/IV CIP, octubre 1980.

CONYERS, D.; HILLS, P. **An introduction to development planning in the third world**. New York: John Wiley & Sons, 1984.

COSTA-FILHO, A. H. O planejamento no Brasil: a experiência recente. **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, ICI n. 2, jul./dez. 1982.

_____. La planificación en un marco de interdependencia. Intervención Inaugural del Coloquio Internacional: Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado. **Revista Investigación y Gerencia**, Vol. IV/1, Caracas, Ed. Parral, jan./mar. 1987.

_____. **Planificación y construcción del futuro**. San José/Costa Rica: Ilpes/Ocap, 1988.

La inmersión internacional de América Latina. In: ILPES. **Inserción Externa, Competitividad y Crisis Fiscal.** Montevidéo: OPP/Presidencia de la República, 1989 (Capítulo III).

_____. **Inflexiones recientes en el análisis prospectivo.** In: ORTEGON, E.; MEDINA, J. **Prospectiva: construcción social del futuro.** Cali/Colombia: Univalle, 1997.

_____. **Educación superior y transformación productiva.** In: FORO DE ACCIÓN PERMANENTE EN PROSPECTIVA DE C&T. Bogotá: Colciencias, 2005.

COSTA-FILHO, A.; KLIKSBERG, B. (Coord.). **La democracia frente al reto del estado eficiente.** Buenos Aires: GEL Editores, 1988.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. **Un eslabón faltante en América Latina: alianzas público-privadas para una visión estratégica nacional.** Santiago del Chile: Cepal, 2009.

DROR, Y. **Enfrentando el futuro.** México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

_____. **El arte de gobernar como un juego nebuloso con la historia.** Bogotá: Ciade, julio 1990.

FLORES, F. **Planificación estratégica.** In: BOISIER, S. SEMINARIO INTERNACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO REGIONAL, Santiago de Chile, CFI, ago. 2006.

GIORDANI, J. A. **Planificación como proceso social.** Caracas: Vadell Hnos., 1991.

GODET, M. **A "caixa de ferramentas" da prospectiva estratégica.** Lisboa: Cepes, junho 2000.

GRUPO DE LISBOA. **Limites à competição.** Lisboa: F. Calouste Gulbenkian, 1994.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periferia.** Porto Alegre: UFRGS, 1999.

_____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GURRIERI, A. **Vigencia del estado planificador en la crisis.** Madri: ICI-Ilpes, 1984.

HODGSON, G. M. **Economia e instituições.** Oeiras/Portugal: Editora Celta, 1988.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IZAGUIRRE, M. **Las lecciones de la crisis**. Caracas: Cendes, Enero-Abril, 1986.

KATZ, J. **Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico**. Santiago de Chile: ONU, enero 2008.

KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

LEIVA, J. **Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina**. Brasília: Ipea, 2010 (no prelo).

LINSTONE, H. A. **Multiple perspectives for decision making**. New York: Elsevier Science Publishing, 1984.

MASINI, E. **Why futures studies?** London: Grey Seals Books, 1992.

MATUS, C. **Planificación de situaciones**. Caracas/Venezuela: Cendes, 1977.

_____. **Estrategia y plan**. Santiago del Chile: Editorial Universitaria, 1972.

_____. **Planificación y gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1987.

_____. **Política y plan**. Caracas: Ipeplan, 1984.

MEDINA, J.; ORTEGÓN, E. **Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe**. Santiago del Chile: Ilpes, septiembre 2006.

MICHELENA, J. A. S. **Sociología y planificación en Venezuela**. Caracas: Soves, 1985.

MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

MOJICA, F. J. **La construcción del futuro**. Bogotá: CAB/Oncyt, 2005.

MOLES, A. **As ciências do impreciso**. Porto, Portugal: Editora Afrontamento, 1995.

OEA. **La Carta de Punta del Este**. Washington: OEA, 1961.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília: Ipea, 2010 (no prelo).

TINBERGEN, J. **Planificación del desarrollo**. Madri: Ediciones Guadarrama, 1967.

URRUTIA, M.; YUKAWA, S. **Development planning in mixed economies**. Tokio: The United Nations University, 1988.

URZUA, R.; AGÜERO, F. **Fracturas en la gobernabilidad democrática**. Santiago: Universidad de Chile, noviembre 1998.

VATTIMO, G. **La sociedad transparente**. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1989.

VILLAMIL, J. J. **El rol creciente del sector privado en el desarrollo actual de América Latina y las implicaciones para la planificación**. San Juan, Puerto Rico: XVI CIP, 1988.

WOLFE, M. **En pos de alternativas democráticas**. Santiago de Chile: Cepal, 1984.

YERO, L. Los estudios del futuro en América Latina. In: ORTEGON, E.; MEDINA, J. **Prospectiva: Construcción Social del Futuro**. Cali/Colombia: Univalle, 1991.