

PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM ANÁLISE: UMA DISCUSSÃO TÉCNICA E TEÓRICA

ECONOMIC DEVELOPMENT PLANNING UNDER SCRUTINY: A TECHNICAL AND THEORETICAL DISCUSSION

Adelcio Machado dos Santos¹

Marco Antonio Córdova Ransolin²

Daniel Tenconi³

Roberto Marton⁴

Solange Sprandel da Silva⁵

Resumo: O artigo analisa o planejamento do desenvolvimento econômico, abordando suas bases teóricas, instrumentos técnicos, desafios e limitações. A partir de uma revisão da literatura clássica e contemporânea, são discutidos os fundamentos conceituais do desenvolvimento, as dimensões do planejamento e as metodologias utilizadas para operacionalizar políticas públicas e estratégias de crescimento. Destaca-se a relevância de modelos macroeconômicos, projeções, contabilidade social,

1 Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Pós-Doutor em Gestão do Conhecimento (UFSC). Universidade do Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP). Endereço: Rua Prof. Egídio Ferreira, nº 271, bairro Capoeiras Florianópolis/SC/Brasil

2 Mestrando em Desenvolvimento e Sociedade pela Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP), Campus Caçador/SC. Bacharel em Direito pela Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP), Campus Fraiburgo/SC. E-mail: marcoransolin@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5091-2123>

3 Mestre em Desenvolvimento e Sociedade pela Uniarp. Federação das Indústrias e Comércio de Santa Catarina. Caçador. Santa Catarina Brasil. E-mail: daniel.tenconi@sesisc.org.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-0470-8044>.

4 Doutorando e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Sociedade (Uniarp). Graduado em Sociologia e Política (FESP/SP). martonroberto@gmail.com

5 Direito e Pedagogia. Mestre em Ciência Jurídica. Doutoranda em Desenvolvimento Regional. Grupo de Pesquisa: Educação, Política e Sociedade. <https://orcid.org/0009-0001-9274-030X>

sistemas de informação geográfica, planos plurianuais e indicadores de desempenho como ferramentas essenciais para orientar decisões estratégicas. Ao mesmo tempo, são identificadas limitações decorrentes de fatores institucionais, incertezas econômicas, restrições ambientais e desafios sociais, evidenciando a necessidade de abordagens integradas, flexíveis e participativas. O estudo ressalta que o planejamento econômico não pode ser reduzido a procedimentos técnicos, devendo articular rigor científico, continuidade institucional e sensibilidade às dimensões distributivas e sustentáveis. Conclui-se que, para ser efetivo, o planejamento deve combinar instrumentos quantitativos e qualitativos, incorporar cenários prospectivos e mecanismos de monitoramento, garantindo maior eficácia, equidade e sustentabilidade. Este trabalho contribui para a compreensão crítica do papel do planejamento como instrumento estratégico de transformação econômica e social, fornecendo subsídios para pesquisadores, gestores públicos e formuladores de políticas.

Palavras-chave: planejamento econômico; desenvolvimento; políticas públicas; instrumentos técnicos

Abstract: This article analyzes the planning of economic development, addressing its theoretical foundations, technical instruments, challenges, and limitations. Based on a review of classical and contemporary literature, the study discusses the conceptual fundamentals of development, the dimensions of planning, and the methodologies used to operationalize public policies and growth strategies. The relevance of macroeconomic models, projections, social accounting, geographic information systems, multiannual plans, and performance indicators as essential tools for guiding strategic decisions is highlighted. At the same time, limitations arising from institutional factors, economic uncertainties, environmental constraints, and social challenges are identified, emphasizing the need for integrated, flexible, and participatory approaches. The study underlines that economic planning cannot be reduced to technical procedures, as it must combine scientific rigor, institutional continuity, and sensitivity to distributive and sustainable dimensions. It concludes that, to be effective, planning must integrate quantitative and qualitative instruments, incorporate prospective scenarios,

and include monitoring mechanisms, ensuring greater efficiency, equity, and sustainability. This work contributes to a critical understanding of planning as a strategic instrument for economic and social transformation, providing insights for researchers, public managers, and policymakers.

Keywords: economic planning; development; public policies; technical instruments.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico, enquanto conceito e prática, sempre esteve no centro das preocupações de governos, organismos internacionais e teóricos da economia. Desde o pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo no contexto da reconstrução europeia e do surgimento de instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, consolidou-se a noção de que o desenvolvimento não poderia ser deixado ao acaso das forças de mercado, exigindo, assim, algum grau de planejamento estatal (Hirschman, 1958). Essa percepção foi reforçada pela experiência de países que, mediante políticas planejadas e coordenadas, conseguiram acelerar processos de industrialização, modernização produtiva e elevação de bem-estar social, como no caso dos planos de reconstrução europeus e dos planos nacionais em países latino-americanos (Furtado, 1961).

O planejamento do desenvolvimento econômico, portanto, emerge como um campo de interseção entre a técnica e a teoria. Do ponto de vista teórico, está intrinsecamente ligado a diferentes correntes do pensamento econômico — do keynesianismo à economia estruturalista, passando por vertentes neoclássicas e institucionalistas. Cada uma dessas correntes trouxe interpretações distintas sobre o papel do Estado, do mercado e da sociedade na promoção do desenvolvimento. John Maynard Keynes (1936), por exemplo, destacou a necessidade de políticas econômicas ativas como forma de corrigir falhas de mercado e impulsionar a demanda agregada, fornecendo bases para experiências de planejamento estatal no pós-guerra. Já autores como Gunnar Myrdal (1957) e Albert Hirschman (1958) enfatizaram os desequilíbrios regionais e setoriais, defendendo a intervenção estatal como

condição para superar “círculos viciosos” de subdesenvolvimento.

Na América Latina, o debate sobre o planejamento adquiriu forte relevância a partir das contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que, sob a liderança de Raúl Prebisch e Celso Furtado, formulou diagnósticos e propostas de industrialização via substituição de importações. A concepção cepalina ressaltava a condição periférica da região no sistema capitalista mundial e a necessidade de políticas planejadas para reverter a deterioração dos termos de troca e promover a diversificação produtiva (Prebisch, 1949; Furtado, 1961). Assim, o planejamento foi concebido não apenas como instrumento técnico, mas também como expressão de um projeto nacional de desenvolvimento.

Contudo, a partir da década de 1980, com a ascensão do neoliberalismo e da globalização financeira, o planejamento do desenvolvimento passou a ser alvo de críticas e de reconfigurações. O chamado Consenso de Washington enfatizou a redução do papel do Estado e a liberalização econômica, colocando em segundo plano o planejamento centralizado ou indicativo. Nesse período, muitos países em desenvolvimento viram enfraquecer suas capacidades estatais de coordenação estratégica, substituídas por reformas orientadas ao mercado (Williamson, 1990). A crise dos planos nacionais de desenvolvimento no Brasil, por exemplo, ilustra os limites políticos e econômicos enfrentados pelos modelos tradicionais de planejamento diante das novas dinâmicas globais (Bresser-Pereira, 2014).

Não obstante, nas últimas décadas, observa-se um movimento de revalorização do planejamento em novos moldes. A agenda contemporânea, marcada por desafios globais como mudanças climáticas, desigualdades persistentes e revolução tecnológica, exige abordagens mais complexas e integradas. Autores como Amartya Sen (1999) ampliaram a concepção de desenvolvimento, vinculando-o não apenas ao crescimento econômico, mas também à expansão das liberdades e capacidades humanas. Paralelamente, enfoques de planejamento participativo, territorial e sustentável ganharam espaço, articulando dimensões sociais, ambientais e culturais ao núcleo econômico do desenvolvimento (Sachs, 2004). A incorporação de novas ferramentas técnicas, como big data, inteligência artificial e sistemas avançados de monitoramento, também redefine as possibilidades de planejamento econômico

em um cenário de incertezas crescentes (Stiglitz, 2010).

Nesse contexto, o presente artigo busca discutir o planejamento do desenvolvimento econômico a partir de uma dupla perspectiva: técnica e teórica. O objetivo central é analisar de que forma os fundamentos teóricos do desenvolvimento se articulam com os instrumentos técnicos de planejamento, destacando os avanços, limites e desafios contemporâneos. Para isso, a análise será conduzida em três níveis: (i) a revisão das principais teorias econômicas que sustentaram diferentes concepções de planejamento; (ii) a sistematização dos instrumentos técnicos utilizados ao longo do tempo, desde modelos econométricos até as ferramentas digitais atuais; e (iii) a reflexão sobre os dilemas e perspectivas do planejamento frente às transformações políticas, econômicas e sociais do século XXI.

Ao propor uma discussão técnico-teórica, este artigo pretende contribuir para a compreensão do planejamento do desenvolvimento não apenas como ferramenta de gestão estatal, mas como um campo de reflexão crítica sobre as formas de organizar a economia e a sociedade em busca de objetivos coletivos. Em outras palavras, trata-se de compreender o planejamento como mediação entre racionalidade técnica e projeto político, entre teoria e prática, entre Estado e sociedade. Tal abordagem, além de resgatar a tradição histórica do planejamento econômico, busca evidenciar sua atualidade e pertinência diante dos novos desafios que se colocam às nações em um mundo interdependente, instável e em constante transformação.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O debate sobre os fundamentos teóricos do desenvolvimento econômico constitui um dos eixos centrais da ciência econômica e das ciências sociais aplicadas. O desenvolvimento não se reduz ao crescimento do produto interno bruto, mas envolve transformações estruturais, sociais e institucionais que afetam a qualidade de vida, a distribuição de renda e as capacidades humanas (Sen, 1999). Assim, diferentes escolas de pensamento elaboraram concepções diversas sobre os fatores que

impulsionam ou limitam o desenvolvimento, resultando em abordagens que variam entre perspectivas centradas no mercado, na ação estatal e em dimensões sociais e ambientais mais amplas.

Do ponto de vista histórico, as primeiras formulações sistemáticas sobre crescimento econômico remontam aos clássicos da economia política. Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, defendeu que a divisão do trabalho e a expansão dos mercados constituem a base do progresso econômico, destacando a importância das instituições e do livre comércio (Smith, 1983 [1776]). Já David Ricardo aprofundou o debate sobre vantagens comparativas e comércio internacional, concebendo o desenvolvimento em termos de especialização produtiva e eficiência alocativa (Ricardo, 1982 [1817]). Esses fundamentos foram essenciais para estruturar a visão liberal clássica, que atribuiu ao mercado um papel central na promoção do desenvolvimento.

No entanto, as limitações dessa perspectiva tornaram-se evidentes com as crises do capitalismo no século XIX e, sobretudo, com a Grande Depressão de 1929. Nesse contexto, John Maynard Keynes elaborou uma das mais influentes contribuições à teoria econômica do século XX. Em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, Keynes (1982 [1936]) destacou que o pleno emprego e a estabilidade macroeconômica não são garantidos pelo funcionamento automático dos mercados. A intervenção estatal, por meio de políticas fiscais e monetárias ativas, passou a ser considerada fundamental para estimular a demanda agregada e sustentar o desenvolvimento econômico. Essa visão forneceu base para políticas de planejamento em países desenvolvidos no pós-guerra, como os planos de reconstrução europeia, e inspirou países em desenvolvimento na formulação de políticas nacionais.

Paralelamente ao keynesianismo, autores estruturalistas latino-americanos, como Raúl Prebisch e Celso Furtado, ofereceram uma leitura crítica do desenvolvimento a partir da condição periférica da América Latina. A tese central da CEPAL sustentava que a deterioração dos termos de troca entre produtos primários e manufaturas perpetuava a dependência econômica da região em relação ao centro industrializado (Prebisch, 1949). Para Furtado (1961), o subdesenvolvimento não era uma etapa transitória rumo ao desenvolvimento, mas uma condição estrutural resultante da inserção

subordinada na economia mundial. Daí a necessidade de políticas de industrialização via substituição de importações, acompanhadas de planejamento estatal, como estratégia de transformação estrutural.

As contribuições estruturalistas dialogaram com autores europeus e norte-americanos, como Gunnar Myrdal e Albert Hirschman, que também enfatizaram a importância de políticas planejadas. Myrdal (1957) introduziu a noção de “causação circular cumulativa”, argumentando que o subdesenvolvimento tende a se reproduzir em virtude de desigualdades regionais e institucionais persistentes. Hirschman (1958), por sua vez, defendeu o planejamento estratégico de investimentos como forma de criar efeitos de encadeamento capazes de dinamizar setores-chave da economia. Essas contribuições ampliaram a percepção de que o desenvolvimento exige não apenas acumulação de capital, mas também mudanças estruturais coordenadas pelo Estado.

A partir da década de 1970, contudo, emergiram críticas a essas abordagens, especialmente em função das crises fiscais do Estado e da ascensão de perspectivas neoliberais. O chamado Consenso de Washington, sistematizado por Williamson (1990), enfatizou políticas de ajuste macroeconômico, liberalização comercial e redução do papel do Estado. Nessa concepção, o desenvolvimento seria resultado da eficiência dos mercados, da estabilidade monetária e da abertura econômica. Essa orientação influenciou fortemente a América Latina, mas também revelou limitações, pois, em muitos casos, levou à ampliação das desigualdades e à perda de capacidade estatal de planejamento (Bresser-Pereira, 2014).

Nas últimas décadas, novas correntes buscaram redefinir o conceito de desenvolvimento. Sen (1999), ao propor a abordagem das capacidades, destacou que o desenvolvimento deve ser entendido como a expansão das liberdades substantivas das pessoas, não apenas como crescimento econômico. Essa perspectiva deu origem a indicadores mais amplos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Sachs (2004) também contribuiu ao associar desenvolvimento a sustentabilidade, defendendo a integração das dimensões social, econômica e ambiental.

Além disso, o avanço tecnológico e a globalização introduziram novos desafios e

oportunidades. Autores contemporâneos, como Joseph Stiglitz, argumentam que as falhas de mercado e os impactos sociais da globalização exigem uma nova concepção de desenvolvimento que revalorize o papel das instituições e do planejamento (Stiglitz, 2010). Rodrik (2011) acrescenta que não há um modelo único de desenvolvimento, defendendo a ideia de que as estratégias devem ser adaptadas às especificidades de cada país, considerando trajetórias históricas, estruturas produtivas e contextos institucionais.

Pode-se observar que os fundamentos teóricos do desenvolvimento econômico revelam um campo dinâmico, marcado por disputas conceituais e pela tensão entre diferentes paradigmas. De um lado, persiste a visão liberal, que confere primazia aos mercados como motores do crescimento; de outro, a tradição keynesiana, estruturalista e institucionalista sustenta a importância do Estado e do planejamento para superar desigualdades e promover transformações estruturais. Mais recentemente, abordagens centradas em sustentabilidade, capacidades humanas e diversidade de estratégias nacionais ampliaram o escopo analítico, indicando que o desenvolvimento econômico deve ser compreendido em sua complexidade multidimensional.

PLANEJAMENTO ECONÔMICO: CONCEITOS E DIMENSÕES

O planejamento econômico constitui um dos instrumentos fundamentais de intervenção estatal e de organização das sociedades em busca de objetivos de desenvolvimento. Trata-se de um processo racional, baseado em informações e métodos científicos, que busca orientar a alocação de recursos escassos em função de metas previamente estabelecidas. Jan Tinbergen, pioneiro da econometria e da teoria do planejamento, já nos anos 1950 defendia que o planejamento é a relação entre “metas” e “instrumentos”, exigindo a identificação clara dos objetivos econômicos e dos instrumentos de política disponíveis para alcançá-los (Tinbergen, 1952). Dessa forma, o planejamento não se restringe a uma técnica administrativa, mas é expressão de uma racionalidade econômica e política que articula teoria e prática.

Do ponto de vista conceitual, pode-se compreender o planejamento econômico como um processo deliberado de formulação, execução e monitoramento de políticas públicas com vistas à transformação das estruturas produtivas, sociais e territoriais. Ele envolve não apenas a definição de metas de crescimento, emprego e renda, mas também a consideração de aspectos distributivos, sociais e ambientais. Essa ampliação do escopo do planejamento reflete a evolução das próprias concepções de desenvolvimento, que passaram do enfoque no crescimento do produto interno bruto (PIB) para dimensões multidimensionais, conforme apontado por Sen (1999) e pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015).

Historicamente, três grandes modalidades de planejamento econômico se destacam: o planejamento centralizado, o planejamento indicativo e o planejamento estratégico. O planejamento centralizado, associado sobretudo às experiências socialistas do século XX, como a União Soviética, caracterizava-se pela definição detalhada da produção, preços e investimentos por parte do Estado. Nesses sistemas, os planos quinquenais eram os principais instrumentos de orientação da economia (Kornai, 1992). Apesar dos êxitos iniciais na industrialização acelerada, esse modelo demonstrou rigidez excessiva e baixa capacidade de inovação, o que acabou por expor suas limitações diante das transformações tecnológicas e sociais.

O planejamento indicativo, por sua vez, desenvolveu-se principalmente em países capitalistas no pós-Segunda Guerra, com destaque para a França. Nesse modelo, o Estado não impunha diretamente metas obrigatórias, mas fornecia orientações, projeções e incentivos para coordenar expectativas de agentes privados (Kuusela, 1982). A França, por meio do Commissariat Général du Plan, utilizou o planejamento indicativo para promover reconstrução e modernização, conciliando a liberdade dos mercados com diretrizes estatais. Esse formato foi posteriormente adotado em diferentes contextos, inclusive no Brasil, durante a formulação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) nas décadas de 1970 (Bresser-Pereira, 2014).

Já o planejamento estratégico surge em um contexto mais recente, marcado pela complexidade das sociedades contemporâneas. Esse modelo procura integrar dimensões econômicas,

sociais, ambientais e tecnológicas, adotando metodologias de gestão estratégica e participação social. Segundo Mintzberg (1994), o planejamento estratégico não é apenas previsão, mas envolve também aprendizado organizacional e adaptação às mudanças. Nesse sentido, sua aplicação no setor público exige a incorporação de práticas participativas e intersetoriais, capazes de lidar com problemas complexos como mudanças climáticas, inovação tecnológica e desigualdades estruturais.

No caso brasileiro, o planejamento econômico adquiriu contornos institucionais específicos. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Plano Plurianual (PPA) como instrumento de médio prazo para orientar ações governamentais, articulando-o com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA busca integrar políticas setoriais e regionais, assegurando coerência entre objetivos de desenvolvimento e execução orçamentária (Brasil, 1988). Ainda assim, a prática revela limitações decorrentes de descontinuidades políticas, restrições fiscais e baixa articulação entre planejamento e execução.

Outra dimensão relevante refere-se ao debate entre racionalidade técnica e incrementalismo. Charles Lindblom (1959) criticou a ideia de que o planejamento poderia ser inteiramente racional e abrangente, propondo o conceito de “incrementalismo desarticulado”, segundo o qual as políticas públicas são formuladas de forma gradual, em ajustes sucessivos. Essa perspectiva evidenciou que o planejamento é condicionado por disputas políticas, interesses institucionais e limitações cognitivas. Ainda que o ideal de racionalidade plena seja inatingível, o planejamento conserva sua importância como mecanismo de coordenação e orientação de longo prazo.

As dimensões do planejamento também podem ser analisadas sob três perspectivas: a econômica, a social e a territorial. Na dimensão econômica, envolve a definição de metas macroeconômicas e setoriais, buscando estabilidade e dinamismo produtivo. Na dimensão social, abarca políticas de redução das desigualdades, inclusão social e garantia de direitos básicos. Já a dimensão territorial destaca a necessidade de reduzir disparidades regionais, aspecto enfatizado por Myrdal (1957) e que segue presente em debates sobre coesão territorial e políticas regionais. Essa articulação multidimensional é essencial para compreender o planejamento como instrumento de

desenvolvimento equilibrado e sustentável.

Na contemporaneidade, novas exigências se impõem ao planejamento econômico. A revolução digital trouxe consigo a possibilidade de uso intensivo de dados e tecnologias preditivas, como inteligência artificial e big data, ampliando as ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas (Stiglitz; Sen; Fitoussi, 2009). Por outro lado, os desafios globais, como as mudanças climáticas e a transição energética, exigem que o planejamento seja orientado para a sustentabilidade de longo prazo. Nesse contexto, autores como Mazzucato (2013) defendem a noção de “Estado empreendedor”, no qual o setor público assume papel ativo não apenas de regulador, mas também de investidor estratégico em inovação e setores de risco elevado.

INSTRUMENTOS TÉCNICOS DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Os instrumentos técnicos do planejamento econômico configuram-se como dispositivos analíticos e operacionais que viabilizam a formulação, a execução e o monitoramento das políticas públicas e estratégias de desenvolvimento. Sua relevância decorre do fato de que permitem a articulação entre diagnóstico da realidade socioeconômica, projeção de cenários e definição de prioridades, constituindo-se em ferramentas centrais para orientar a intervenção estatal na economia. Desde a consolidação do planejamento moderno, sobretudo no pós-Segunda Guerra Mundial, quando experiências como os planos franceses e soviéticos ganharam projeção internacional, diferentes métodos e técnicas foram incorporados ao repertório dos planejadores, variando em função do contexto histórico, das escolas de pensamento e dos objetivos políticos e sociais perseguidos.

Entre os instrumentos mais tradicionais, destaca-se a contabilidade social, cuja função é estruturar e organizar informações sobre os fluxos de renda, produção e consumo de uma economia. Baseada em matrizes de insumo-produto, proposta originalmente por Leontief (1941), essa técnica possibilita mensurar interdependências setoriais e calcular efeitos diretos, indiretos e induzidos das políticas públicas sobre os diferentes ramos produtivos. Trata-se de um instrumento de grande

importância para a identificação de setores estratégicos, com potencial multiplicador, e para a avaliação dos impactos redistributivos de políticas fiscais e de investimento. A contabilidade social não apenas organiza estatisticamente os dados macroeconômicos, mas também fornece um arcabouço conceitual que permite compatibilizar as dimensões monetária e real da economia, o que a torna um recurso essencial no planejamento de médio e longo prazo (Miller; Blair, 2009).

Outro instrumento de grande relevância é a projeção de cenários, método que ganhou força a partir dos trabalhos de Herman Kahn e da Rand Corporation nos anos 1960, e que atualmente constitui prática disseminada em instituições governamentais e organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE. Essa técnica busca antecipar possíveis configurações futuras a partir de tendências observáveis no presente, considerando variáveis econômicas, políticas, sociais e tecnológicas. No campo do planejamento econômico, a construção de cenários permite reduzir incertezas e subsidiar a formulação de estratégias robustas frente a diferentes possibilidades, reconhecendo a natureza não linear e complexa dos processos de desenvolvimento. Como destaca Godet (1994), os cenários não são previsões, mas narrativas plausíveis que orientam a tomada de decisão em ambientes marcados por volatilidade e interdependência global.

A modelagem econométrica, por sua vez, constitui outro pilar do planejamento econômico. Fundamentada na estatística e na teoria econômica, a econometria busca estimar relações causais entre variáveis e realizar simulações de políticas, permitindo avaliar seus efeitos potenciais antes de sua implementação. Modelos estruturais e de séries temporais, desenvolvidos a partir de Tinbergen (1956) e Klein (1971), possibilitaram avanços significativos na previsão macroeconômica e no desenho de políticas fiscais e monetárias. Em sua dimensão aplicada ao planejamento, a modelagem econométrica possibilita calcular impactos esperados de diferentes medidas sobre o crescimento, o emprego, a inflação e a distribuição de renda, oferecendo ao formulador de políticas um suporte técnico para a definição de prioridades e estratégias.

Não menos importante é o uso de sistemas de informação geográfica (SIG), que têm ampliado significativamente as possibilidades de planejamento regional e urbano. Esses sistemas

permitem cruzar dados socioeconômicos com variáveis territoriais e ambientais, viabilizando a análise espacial das desigualdades, a identificação de áreas de vulnerabilidade e a definição de estratégias de desenvolvimento sustentável. A incorporação de tecnologias digitais e de big data à prática do planejamento econômico tem aberto novos horizontes para a integração entre dados em tempo real, monitoramento contínuo e avaliação de impactos, reforçando a importância de abordagens interdisciplinares e inovadoras (Castells, 2017).

Além disso, os planos plurianuais (PPAs), a programação orçamentária e os indicadores de desempenho constituem instrumentos normativos e operacionais fundamentais. O PPA, previsto constitucionalmente no Brasil desde 1988, estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, funcionando como elo entre planejamento de longo prazo e execução orçamentária anual. A programação orçamentária, por sua vez, traduz as escolhas estratégicas em alocação de recursos financeiros, sendo central para a viabilidade das políticas de desenvolvimento. Já os indicadores de desempenho permitem acompanhar a efetividade das ações planejadas, fornecendo parâmetros objetivos para avaliar resultados e promover ajustes necessários. Nesse sentido, autores como Bresser-Pereira (2019) destacam a importância de vincular o planejamento econômico a práticas de accountability e transparência, assegurando maior legitimidade às políticas públicas.

É importante salientar que os instrumentos técnicos do planejamento não devem ser compreendidos de forma isolada, mas como parte de um sistema integrado de análise e ação. A eficácia do planejamento depende, em grande medida, da capacidade de articular diferentes métodos, combinando rigor quantitativo, análise qualitativa e sensibilidade política. A experiência histórica demonstra que a mera aplicação de modelos sofisticados não garante o êxito das estratégias de desenvolvimento, sendo necessário, como observa Hirschman (1958), reconhecer as especificidades institucionais, culturais e sociais de cada contexto. Assim, os instrumentos técnicos devem ser utilizados não como fins em si mesmos, mas como meios de aprimorar a racionalidade do processo decisório, aumentar a eficácia das políticas públicas e promover a justiça social.

DESAFIOS E LIMITES DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E TÉCNICAS

O planejamento do desenvolvimento econômico, embora amplamente reconhecido como ferramenta estratégica para orientar políticas públicas e investimentos, enfrenta uma série de desafios e limitações que decorrem tanto de fatores estruturais e institucionais quanto de aspectos conceituais e metodológicos. A compreensão desses obstáculos é essencial para aprimorar a eficácia das intervenções do Estado, reduzir riscos de políticas ineficazes e promover estratégias mais robustas, adaptadas à complexidade econômica, social e ambiental dos países contemporâneos.

Um dos desafios centrais do planejamento econômico reside na tensão entre racionalidade técnica e contingências políticas. Teóricos como Lindblom (1959) já destacaram que a racionalidade plena, pressuposta em modelos de planejamento clássico, raramente é alcançável na prática, dado que decisões políticas são permeadas por interesses conflitantes, pressões partidárias e restrições institucionais. Essa limitação implica que, mesmo com instrumentos técnicos sofisticados, o planejamento está sujeito a desvios entre metas traçadas e resultados efetivamente obtidos, configurando um desafio permanente de alinhamento entre técnica e política. Além disso, o caráter incremental das decisões públicas, proposto por Lindblom, evidencia que a formulação de políticas econômicas ocorre frequentemente de maneira gradual, por ajustes sucessivos, limitando a capacidade de implementação de grandes transformações estruturais de forma coordenada.

Outro desafio significativo é a complexidade e a incerteza intrínsecas à economia globalizada. O planejamento econômico tradicionalmente se baseia em modelos macroeconômicos e projeções, mas a dinâmica internacional, marcada por volatilidade cambial, crises financeiras, variações nos preços de commodities e mudanças nos fluxos de comércio, introduz incertezas difíceis de prever. Como observam Stiglitz e Sen (2010), a globalização econômica exige que os planejadores incorporem cenários múltiplos e flexibilidade estratégica, dado que políticas estáticas ou rígidas podem gerar

resultados contraproducentes. Nesse contexto, a dependência de modelos preditivos lineares ou de projeções baseadas em séries históricas torna-se limitada, exigindo metodologias mais adaptativas e análises contínuas de risco.

As limitações institucionais também constituem obstáculos significativos ao planejamento do desenvolvimento. O Estado, em muitos países em desenvolvimento, enfrenta problemas de capacidade administrativa, fragmentação institucional e baixa coordenação entre diferentes esferas de governo. A ausência de continuidade institucional entre governos e a rotatividade de quadros técnicos fragilizam a implementação de planos de médio e longo prazo, reduzindo a efetividade das políticas públicas. North (1990) destaca que instituições sólidas são condição necessária para que o planejamento seja eficaz, uma vez que permitem estabilidade normativa, previsibilidade de regras e capacidade de execução. Sem tais condições, mesmo planos tecnicamente consistentes podem fracassar na prática, evidenciando a interdependência entre dimensão técnica e institucional.

Do ponto de vista técnico, os instrumentos utilizados no planejamento econômico apresentam limitações próprias. Modelos macroeconômicos e econométricos, embora forneçam previsões e simulações valiosas, dependem de premissas muitas vezes idealizadas sobre comportamento racional, funcionamento perfeito de mercados e estabilidade de variáveis externas. Quando essas premissas não se confirmam, os resultados podem ser distorcidos, gerando políticas inadequadas ou ineficientes. Além disso, a dificuldade em incorporar fatores qualitativos, como cultura, informalidade econômica e capital social, compromete a abrangência das análises, evidenciando que o planejamento não pode se apoiar exclusivamente em dados quantitativos. Nesse sentido, a integração de abordagens qualitativas e participativas se mostra essencial para aumentar a robustez do planejamento frente à complexidade socioeconômica (Godet, 2000).

Outro desafio relevante refere-se à dimensão distributiva do desenvolvimento. O planejamento econômico tradicionalmente enfatiza metas macroeconômicas, como crescimento do PIB ou expansão industrial, mas frequentemente subestima os efeitos distributivos e sociais das políticas. A literatura de desenvolvimento, especialmente a abordagem de Sen (1999), ressalta que o crescimento

econômico não garante automaticamente melhorias no bem-estar da população. Políticas que não consideram desigualdades regionais, sociais ou de gênero podem reforçar vulnerabilidades existentes, comprometendo a legitimidade e sustentabilidade do desenvolvimento. Assim, a incorporação de indicadores sociais e a avaliação de impactos distributivos tornam-se instrumentos indispensáveis para superar limitações clássicas do planejamento.

O desafio da sustentabilidade ambiental representa outra fronteira crítica. A economia contemporânea enfrenta restrições ecológicas e pressões derivadas da mudança climática, degradação ambiental e escassez de recursos naturais. Modelos de planejamento que não incorporam variáveis ambientais e projeções de impactos ecológicos tendem a gerar resultados insustentáveis no longo prazo. Sachs (2004) destaca a necessidade de um planejamento integrado, capaz de conciliar desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental, indicando que a perspectiva técnica deve ser ampliada para incluir interações complexas entre economia e ecossistema. A transição para uma economia de baixo carbono, por exemplo, demanda planejamento estratégico envolvendo investimentos em inovação tecnológica, políticas de incentivo e regulamentação ambiental, integrando dimensões econômicas, sociais e ecológicas.

A própria implementação do planejamento econômico enfrenta desafios de monitoramento e avaliação. A existência de metas e indicadores não garante que os resultados sejam alcançados, sendo necessário instituir sistemas contínuos de avaliação e aprendizado organizacional. Weiss (1998) enfatiza que a avaliação deve ser compreendida como ferramenta de retroalimentação, permitindo corrigir rumos e adaptar estratégias em função dos resultados observados. A ausência de mecanismos de controle e aprendizado limita a eficácia do planejamento, tornando-o vulnerável a desvios, desperdícios e políticas inadequadas. Nesse contexto, o uso de tecnologias digitais, inteligência artificial e análise de big data surge como recurso potencial para melhorar o monitoramento, reduzir assimetrias de informação e aumentar a capacidade adaptativa das políticas.

Por fim, a dimensão cultural e social constitui um desafio frequentemente negligenciado. Planejar o desenvolvimento econômico envolve interações complexas com atores sociais, empresas,

sindicatos e comunidades locais. A resistência cultural, a falta de engajamento ou a percepção de políticas desconectadas da realidade podem comprometer a implementação e reduzir a efetividade das estratégias. Hirschman (1958) ressaltava que o sucesso do planejamento depende não apenas da racionalidade técnica, mas da capacidade de mobilizar atores sociais e institucionalizar incentivos que alinhem interesses individuais e coletivos. A participação social, portanto, não é apenas uma exigência democrática, mas um instrumento de viabilidade técnica, capaz de aumentar a aderência e eficácia das políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento do desenvolvimento econômico constitui um instrumento central para a formulação de políticas públicas e estratégias nacionais capazes de orientar a alocação de recursos, a promoção de investimentos e a redução de desigualdades sociais e regionais. Ao longo deste artigo, evidenciou-se que o planejamento não deve ser compreendido apenas como um conjunto de procedimentos administrativos, mas como um processo complexo que articula teoria econômica, instrumentos técnicos, capacidade institucional e engajamento social. Essa perspectiva integrada é fundamental para superar os desafios impostos pela complexidade econômica contemporânea, caracterizada por volatilidade global, transformações tecnológicas aceleradas e crescente interdependência entre sociedades.

As análises teóricas destacaram que o planejamento econômico evoluiu historicamente, passando de modelos centralizados e rígidos, como os observados em experiências socialistas do século XX, para modalidades indicativas e estratégicas, próprias de sociedades capitalistas contemporâneas, que buscam articular diretrizes estatais com dinâmicas de mercado e participação social. Essa evolução revela que, embora o planejamento seja essencial para orientar políticas de crescimento, emprego e estabilidade macroeconômica, sua eficácia depende de fatores institucionais, como estabilidade normativa, capacidade administrativa e continuidade entre governos, conforme

destacado por North (1990). A ausência desses elementos compromete a execução de planos e reduz a capacidade de transformação econômica de longo prazo.

A análise dos instrumentos técnicos utilizados no planejamento econômico demonstrou que ferramentas como modelos macroeconômicos, projeção de cenários, contabilidade social, sistemas de informação geográfica, planos plurianuais, programação orçamentária e indicadores de desempenho são fundamentais para operacionalizar as políticas públicas. Entretanto, observou-se que a mera aplicação desses instrumentos não garante resultados eficazes, dada a complexidade socioeconômica, as limitações dos modelos e a necessidade de incorporar dimensões qualitativas, como capital social, cultura local e participação comunitária. A integração entre abordagens quantitativas e qualitativas, assim como a capacidade de aprendizagem institucional, surge como elemento decisivo para aumentar a robustez do planejamento e reduzir o risco de políticas inadequadas (Godet, 2000; Weiss, 1998).

Outro ponto relevante abordado refere-se à necessidade de considerar dimensões distributivas, sociais e ambientais no planejamento. O crescimento econômico, por si só, não assegura desenvolvimento sustentável ou redução das desigualdades. A perspectiva de Sen (1999) sobre desenvolvimento como liberdade destaca que políticas voltadas exclusivamente ao aumento do PIB podem negligenciar aspectos de equidade, inclusão social e qualidade de vida, tornando-se insuficientes para promover transformações estruturais duradouras. Nesse sentido, a articulação de políticas macroeconômicas, setoriais e territoriais, alinhadas a indicadores de bem-estar social e ambiental, é essencial para um planejamento econômico efetivo e legítimo.

Os desafios contemporâneos, como mudanças climáticas, escassez de recursos naturais, inovação tecnológica e globalização, exigem que o planejamento econômico seja flexível, adaptativo e capaz de incorporar análises prospectivas e cenários alternativos. Essa abordagem possibilita não apenas a antecipação de riscos, mas também a construção de estratégias resilientes e sustentáveis. O conceito de “Estado empreendedor”, defendido por Mazzucato (2013), exemplifica a necessidade de atuação ativa do setor público, não apenas como regulador, mas como agente estratégico de inovação e investimento em setores de risco elevado, promovendo sinergias entre políticas econômicas, sociais

e tecnológicas.

Em síntese, as considerações finais evidenciam que o planejamento do desenvolvimento econômico é uma prática complexa, multidimensional e condicionada a fatores técnicos, institucionais e sociais. Sua eficácia depende da capacidade de integrar instrumentos técnicos sofisticados com análise crítica, participação social e políticas orientadas à equidade e sustentabilidade. O reconhecimento dos desafios e limites apresentados não invalida a importância do planejamento, mas reforça a necessidade de constante aprimoramento teórico, metodológico e institucional, garantindo que o planejamento econômico se configure como ferramenta efetiva de transformação social e promoção do bem-estar coletivo.

Portanto, a construção de um planejamento econômico sólido requer articulação entre teoria e prática, alinhamento entre metas e instrumentos, capacidade de monitoramento e avaliação contínua e sensibilidade às dimensões distributivas e ambientais. A experiência histórica e as análises contemporâneas demonstram que o planejamento, quando estruturado de forma integrada e adaptativa, permanece como pilar central para orientar o desenvolvimento econômico, reduzir desigualdades e promover sustentabilidade, constituindo-se em instrumento indispensável para enfrentar os desafios complexos e interdependentes das sociedades modernas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 7. ed. São Paulo: Editora 34, 2014.

CASTRO, Antônio Barros de. Política econômica e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.

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

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GODET, Michel. Manual de prospectiva estratégica: o uso de cenários estratégicos. 4. ed. Paris: Dunod, 2000.

HIRSCHMAN, A. O. The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press, 1958.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Nova Cultural, 1982 [1936].

KORNAI, J. The Socialist System: The Political Economy of Communism. Princeton: Princeton University Press, 1992.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KUUSELA, K. Indicative Planning in France. Paris: OECD, 1982.

LINDBLOM, C. E. The science of “muddling through”. Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MAZZUCATO, M. O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2013.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Economia e desenvolvimento no Brasil: dos anos 1950 aos anos 2000. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MINSKY, Hyman P. Stabilizing an unstable economy. New Haven: Yale University Press, 1986.

- MINTZBERG, H. The Rise and Fall of Strategic Planning. New York: Free Press, 1994.
- MYRDAL, G. Economic Theory and Underdeveloped Regions. London: Duckworth, 1957.
- NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ONU. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque: ONU, 2015.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. Santiago: CEPAL, 1949.
- RICARDO, D. Princípios de economia política e de tributação. São Paulo: Abril Cultural, 1982 [1817].
- RODRIK, D. The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. New York: W. W. Norton & Company, 2011.
- SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SERRA, José; FURTADO, Celso (orgs.). Ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- SMITH, A. A riqueza das nações. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1776].
- STIGLITZ, J. Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy. New York: W. W. Norton & Company, 2010.
- STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris: CMEPSP, 2009.
- TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios

sobre economia brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TINBERGEN, J. On the Theory of Economic Policy. Amsterdam: North-Holland, 1952.

WEISS, Carol H. Evaluation: methods for studying programs and policies. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990.

