

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, ORÇAMENTAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ALAVANCAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*

J. CELSO CARDOSO JR.**

Resumo

Este texto levanta questões teóricas e históricas em torno de temas do Estado, do Planejamento, do Orçamento e da Administração Pública Federal, sob inspiração dos conceitos sugeridos pela abordagem da Administração Política (Santos, 2009; Santos & Ribeiro, 2009). Em particular, ao invés de pensar o Estado como ente externo, coercitivo, racional, coeso e integralmente capaz, o pensa como um conjunto de inter-relacionamentos dinâmicos entre arenas e atores estatais, sociais, econômicos e políticos — que agem como em um jogo social complexo, em ambiente marcado por referenciais dialéticos da República, da Democracia e do Capitalismo. Nesses termos, a natureza e o alcance do planejamento governamental, do orçamento público e da própria gestão, porquanto elementos potencialmente alavancadores do desenvolvimento nacional, estão dados por elementos tecnopolíticos ligados aos conceitos de governabilidade e governança (Matus, 1984; 1987). Em contexto de riscos e incertezas permanentes, tais elementos definem o escopo e a aderência dos planos e projetos de desenvolvimento — dentre os quais o próprio PPA (Plano Plurianual) —, cuja exequibilidade, como medida de desempenho institucional agregado do Estado brasileiro, carece ainda de um conjunto de reformas e aperfeiçoamentos institucionais-legais para uma maior e melhor viabilização / implantação de políticas públicas.

Palavras-chave: Estado; Planejamento; Orçamento; Gestão; Brasil.

Abstract

This text raises theoretical and historical issues around themes of State, Planning, Budget and Public Administration, under the inspiration of the concepts suggested by the approach of Political Administration (Santos, 2009; Santos & Ribeiro, 2009). In particular, instead of

* Texto elaborado com base na transcrição da palestra proferida em Curitiba-PR, no dia 3 de outubro de 2013, por ocasião das comemorações dos cinquenta anos do IMAP, a quem o autor agradece pela oportunidade e assume toda a responsabilidade pelas opiniões aqui emitidas. Também agradeço ao Prof. Reginaldo Souza Santos, pelo convite a submeter este artigo à esta *Revista Brasileira de Administração Política*.

** Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Economia Social e do Trabalho, ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Desde 1996, é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), tendo sido diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Governo Federal, Brasil. E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br.

regarding the state as an external one, coercive, rational, cohesive and fully capable, think like a set of dynamic interrelationships between arenas and government, social, economic and political actors to act, as in a complex social game environment marked by references in the dialectical Republic, Democracy and Capitalism. Accordingly, the nature and scope of government planning, the public budget and the management itself, because potentially levers elements of national development, are elements related to the concepts of governance and governability (Matus, 1984, 1987). In the context of risks and uncertainties permanent, these elements define the scope and compliance plans and development projects — among which the PPA itself (Multi-Year Plan) —, whose feasibility as a measure of aggregate institutional performance of the Brazilian state, still lacks a set of reforms and institutional and legal improvements for a bigger and better feasibility / implementation of public policy.

Key words: State Planning; Budgeting; Management; Brazil.

Apresentação

Este texto mescla elementos da transcrição da palestra proferida pelo autor em Curitiba-PR, no dia 3 de outubro de 2013, por ocasião das comemorações dos cinquenta anos do Imap (Instituto Municipal de Administração Pública), com o roteiro em *power point* utilizado para ela. Trata-se, portanto, de uma elaboração baseada em minha experiência pessoal e profissional como servidor público federal, em torno de temas do Estado, do Planejamento, do Orçamento e da Administração Pública Federal, sob inspiração dos conceitos sugeridos pela abordagem da Administração Política (Santos, 2009; Santos & Ribeiro, 2009).

Nesse sentido, é um texto de caráter preliminar e semiestruturado, de teor propositadamente não academicista, e como tal deve ser lido e refletido. Não obstante, vislumbra-se, a partir dele, elementos e categorias de análise, bem como argumentos e interpretações, que sugerem a possibilidade de um desenvolvimento posterior com vistas a uma possível nova publicação pela **Rebap** ou outros veículos.¹

Conceitos e premissas gerais

O ponto de partida fundamental é que para se entender o papel desempenhado pelo Planejamento, pelo Orçamento e pela Administração Pública nos processos de constituição, formulação e implantação das políticas públicas, nós precisamos enquadrar tais conceitos e funções em uma

¹ Algumas referências anteriores importantes do autor sobre estes temas podem ser encontradas em Cardoso Jr. (2011a); Cardoso Jr. (2011b); Cardoso Jr. & Pires (2011); Cardoso Jr. (2013a); Cardoso Jr. (2013b); Cardoso Jr. & Bercovici (2013).

perspectiva mais ampla; vale dizer, no rol geral das funções indelegáveis, intrínsecas, intransferíveis do Estado.

Nesse sentido, combinando-se elementos histórico-conceituais com alguns dados empíricos da experiência recente do governo federal brasileiro, acreditamos ser possível transmitir algumas ideias centrais dessa abordagem, aqui sugerida. Em outras palavras: entendido o planejamento governamental, a orçamentação e a própria administração pública como funções próprias, intrínsecas do Estado, e entendidas na perspectiva de alavancas ou instrumentos para o desenvolvimento de tipo sustentável, soberano, includente no Brasil, temos um bom ponto de partida metodológico para um debate qualificado sobre esses complexos e heterogêneos temas.

Assim, eu queria começar com esse triângulo (Figura 1), que provavelmente vários de vocês conhecem, que se notabilizou a partir do economista chileno Carlos Matus (1972; 1977; 1984; 1987), ele que foi um grande teórico e formulador do conceito de Planejamento Estratégico Situacional, um conceito que tem muita relevância para explicar o planejamento da perspectiva do Estado.

Figura 1. Condicionantes técnico-políticos do planejamento governamental



Fonte: Carlos Matus. Elaboração e adaptação livre do autor

A primeira observação importante, a partir da Figura 1, é observar — para o caso brasileiro — que há uma diferença entre Projeto Nacional de

Desenvolvimento e Planos de Governo, no nosso caso o Plano Plurianual (PPA), previsto nos moldes atuais desde a Constituição Federal de 1988. Isso se deve a que o PPA não é o planejamento em si; ele é apenas e tão somente uma parte do planejamento, um instrumento constitucional-formal, potencialmente apto a cumprir esse papel de organização geral e racionalização cotidiana da ação do Estado, em uma perspectiva ampla.²

Já o Projeto Nacional de Desenvolvimento não é propriamente um documento escrito, mesmo se feito por sábios ou iluminados de plantão! É, na verdade, uma construção histórica, por vezes de longa maturação, e sempre em disputa e mutação, que advém das lutas sociais e políticas em constante ebulição em espaços nacionais determinados. Por isso, não é

2 O tipo de planejamento que se busca implantar, a partir das diretrizes constitucionais de 1988, tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar — no dia a dia — os graus de discricionariedades intrínsecas dessa atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando essa atividade em ação de tipo operacional-cotidiana do Estado, como são todas as próprias da gestão ou da administração pública correntes. Com isso, a função planejamento foi convertida em PPA's de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se vão estruturando, apropriadamente, a partir da segunda metade dos anos 1990. Trata-se, até o momento, dos PPA's relativos aos subperíodos compreendidos entre 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015. À exceção deste último, pode-se dizer que toda a família anterior dos PPA's organizava-se, basicamente, sob dois princípios norteadores:

- A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo, fazendo com que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar — programática e financeiramente — o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor; e

- A ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas), por meio de detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados. Assim, entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção plano-orçamento, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) — responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente — e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Basicamente por meio desses dois grandes princípios, a literatura dominante sobre gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo a ele *status* equivalente ao dos demais temas, esses, sim, típicos da administração pública. Veja-se que não se trata de desmerecer os avanços decorrentes da institucionalização dos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, dentre outros), já que eles se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país. Mas trata-se, sim, de afirmar que, por meio desse movimento — de subsunção das funções de planejamento e orçamentação a categorias cotidianas da gestão pública —, processou-se o esvaziamento do planejamento como função mais estratégica e política de Estado. Ao mesmo tempo, orçamentação e orçamento, até então variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

nunca um projeto acabado; está sempre em disputa e mutação, refletindo, a cada momento histórico, determinados interesses econômicos e conflitos políticos instaurados na sociedade. Não obstante, ao longo do tempo, vai constituindo determinados parâmetros em torno dos quais a disputa social se dá, e em relação aos quais os projetos políticos se apresentam.

Em anos recentes, no Brasil, esse projeto nacional de desenvolvimento talvez esteja se constituindo em torno das seguintes dimensões: *i*) inserção internacional soberana; *ii*) macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii*) infraestrutura econômica, social e urbana; *iv*) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; *v*) sustentabilidade ambiental; *vi*) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii*) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Evidentemente, embora tais dimensões não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, elas certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessária para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.³

Sendo a anterior verdade, é claro que o Projeto Nacional de Desenvolvimento e o Plano Plurianual (PPA) possuirão relação entre si, mas essa será tão mais estreita ou orgânica quanto mais o projeto de desenvolvimento estiver sedimentado no ideário nacional; e quanto mais o PPA for capaz — a partir de certa importância estratégica que o governo lhe conferir — de bem representar o leque amplo de áreas programáticas de atuação do Estado brasileiro, em cada um dos seus níveis federativos. Havendo tal sintonia entre ambos (projeto e plano), pode-se dizer que o PPA venha a ser capaz, então, tanto de refletir o projeto político expresso no plano de governo eleito a cada rodada democrática; quanto, ademais, de bem servir como instrumento efetivo, eficaz e eficiente de organização, gestão, orçamentação, controle e racionalização da ação estatal em cada um dos âmbitos da federação.

Dessa maneira, entendido o PPA como um instrumento, dentre outros, do planejamento governamental como um todo, e do próprio desenvolvimento das políticas públicas, levanta-se a questão de que ele não é

3 A respeito, ver Cardoso Jr. (2012).

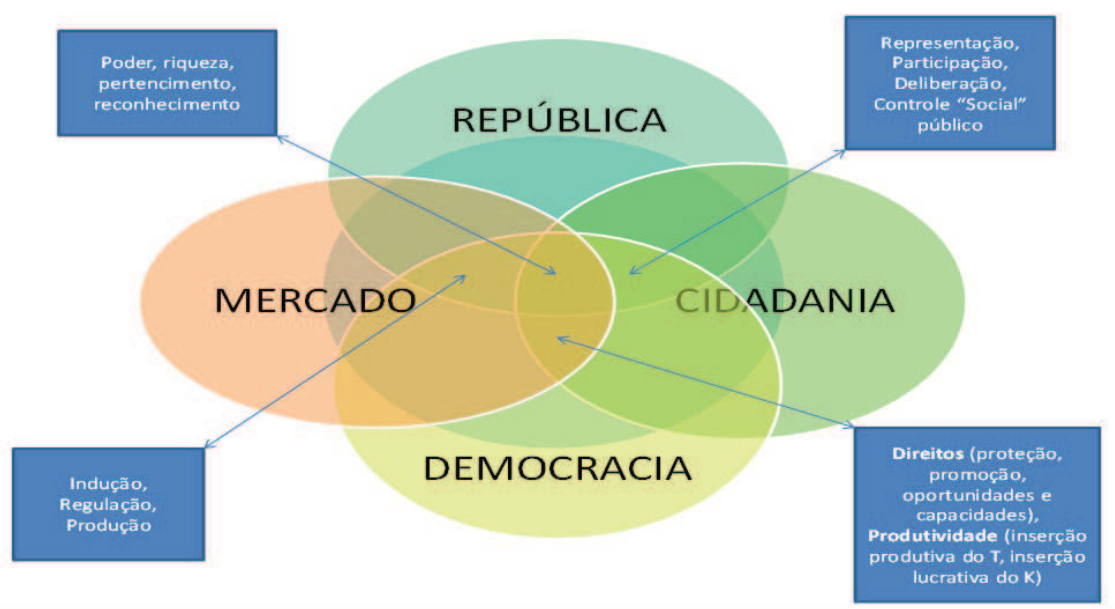
uma peça meramente técnica. Por um lado, ele depende de *condições de governabilidade*, que dizem respeito à dimensão político-institucional da implantação do Plano; e depende, por outro lado, de condições propriamente técnicas ou operacionais, que chamamos aqui de *governança*. Então, essa dupla condicionalidade do planejamento em geral e do próprio PPA, de um modo específico, nos leva a afirmar que o planejamento e o próprio PPA devem ser entendidos como instrumentos de natureza técnico-política da ação do Estado. As dificuldades de implantação, portanto, vão além do próprio desenho do Plano, pois o dirigente pode ter um Plano muito bem elaborado tecnicamente, consistente, coerente, etc., mas se ele não tiver condições de governabilidade não o transforma em realidade. E ainda que ele tenha boas condições de governabilidade, ainda assim vai se deparar com o problema de qual é a capacidade efetiva do Estado de implantar aquele Plano: em termos dos recursos humanos, das tecnologias da informação, dos ambientes de trabalho, dos recursos orçamentários, etc.; todos igualmente importantes e necessários para a implantação, ou seja, para o que estamos chamando aqui de governança ou capacidade de governar.

Como se não bastassem já essas dificuldades todas, elas se desenrolam num ambiente de muita complexidade, prenhe de riscos e incertezas, que dominam o nosso cotidiano e tornam ainda mais incertas as apostas que fazem parte do Plano e, portanto, do planejamento de um modo geral. Como diz Carlos Matus, “Planejar é apostar”, o Plano tem de ser visto sempre como uma aposta técnico-política em direção a um determinado futuro, a um determinado cenário, a uma determinada visão de desenvolvimento que se quer atingir e generalizar para o conjunto do país.

Se o Plano já traz em si todos esses componentes de complexidade, eu diria que isso se torna ainda mais problemático na medida em que se constitui em apenas uma das facetas de atuação e relacionamento dos Estados contemporâneos. Com base na Figura 2, adiante, perguntamo-nos de que Estado estamos falando. Isto é, o Estado que opera o planejamento não deve ser visto como um ser externo, coercitivo, coeso, harmônico, racional, etc. Muito pelo contrário, isso que de certa maneira se difundiu em algumas teorias, ou a partir de alguns livros-textos do passado, isso não encontra nenhuma dose de aderência à realidade. O que estou querendo dizer é que o Estado, em si mesmo, é um espaço muito mais do que um ator; é um espaço de relacionamentos muito complexos, um espaço muito fragmentado, em vários casos, muito dinâmico; e um espaço de relacionamentos

que coloca em questão, em disputa, a própria estrutura original que nós tínhamos e que segue em construção, ao longo da sua história institucional.

Figura 2. O Estado como um conjunto complexo de relacionamentos dinâmicos



Fonte: Elaboração livre do autor.

No caso brasileiro, assumimos como missão civilizatória, por assim dizer, a constituição de um Estado de perfil republicano. Nós nos definimos como uma República, e mais do que isso, como uma República Federativa, o que na verdade complica ainda mais nossa missão; e isso, por si só, já é uma grande tarefa do Estado e da Sociedade dentro desse paradigma. Quer dizer, constituir uma organização chamada Estado, de modo geral, não só com perfil que emana dos princípios republicanos, etc., mas constituir um Estado que opere, que funcione com base nesses critérios, nesses valores republicanos do bem comum, do interesse geral, avesso aos particularismos, interessado em universalizar direitos, acessos, possibilidades e tudo o mais, isso tudo nos informa sobre o DNA do Estado que pretendemos montar no país.

Como se não bastasse isso, existe a própria relação que se estabelece com o sistema político-partidário propriamente dito, por meio do qual as pessoas e os grupos se organizam para disputar espaços dentro desse Estado para constituir acessos diferenciados a níveis diferenciados de poder, de riqueza — que são os dois grandes mobilizadores de interesses da sociedade num contexto capitalista. Mas não só, pois também existem mobilizadores

de aspectos ligados ao pertencimento social, aspectos ligados ao reconhecimento de determinados grupos, etc., tudo isso aparece como motivação para que os agentes e os grupos se mobilizem, se organizem e disputem espaços dentro do Estado. Então, isso, no fundo, confere à organização do Estado, em qualquer dos níveis da federação que vejamos, um alto grau de heterogeneidade, de fragmentação, maior ou menor, dependendo do contexto. Portanto, de não coesão, *a priori*, a qualquer alinhamento estratégico para determinar objetivos; tudo isso faz parte da luta, no bom sentido, da luta interna que se estabelece a partir dessas relações e desses objetivos.

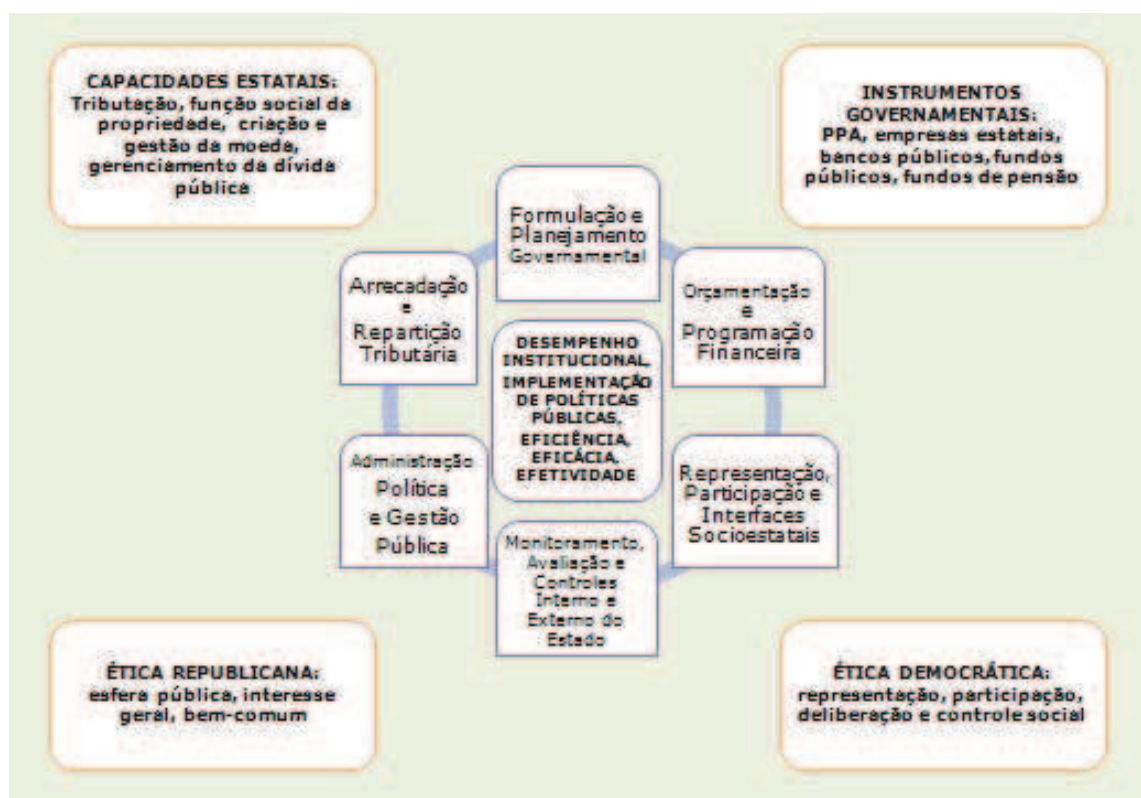
Obviamente, uma grande relação que se estabelece no interior do Estado é a que se dá com o Mercado, o que de saída já nos coloca a necessidade de desmontar falsas dicotomias, as quais precisam ser definitivamente superadas na forma de ver a relação do Estado com o Mercado, pois não se trata de “mais Estado menos Mercado”, ou o contrário, porque ambos sempre foram, desde as suas origens, como que “irmãos siameses”, então não existem — como já disseram antes Marx, Weber, Polanyi, Braudel, etc. muitos anos atrás — “não existe Mercado sem o Estado, e não existe Estado sem o Mercado”. Então, a questão correta seria: quais são os relacionamentos adequados a se estabelecerem entre essas duas esferas, pautados por critérios da República, que estão no DNA da constituição e evolução do nosso Estado, voltados para formas de operar democráticas, tais como nós estamos tentando aperfeiçoar no Brasil, de vinte e cinco a trinta anos para cá, sobretudo, e obviamente uma relação muito direta do Estado, das suas diversas instâncias, com a população de um modo geral, com a cidadania de um modo geral, que se dá não apenas por meio da democracia representativa, mas que se dá de forma direta em vários casos, como eu vou tentar mostrar mais para frente. . .

Em suma: essa (a Figura 2) é uma livre interpretação minha sobre como diversas funções intrínsecas de Estado vão se constituindo, ao longo do tempo, na experiência concreta brasileira, certamente muito inspirada na experiência federal, mas que, de certa maneira, vale também como referência para outros níveis da federação. E qual é o ponto principal? O ponto principal é que para operar, pôr em movimento um plano ou um projeto de desenvolvimento, o Estado precisa — como visto antes — de estruturas de governança, de estruturas que remetam à sua *capacidade de governar*, sua capacidade de formular, de implantar, controlar, avaliar as políticas

públicas; estas que são um canal direto de relação do Estado com a Sociedade, com o Mercado, com a Cidadania, etc.

Pois bem, esse conjunto de funções que são estabelecidas, que estão explicitadas ali na Figura 3, vai ganhando densidade institucional diferenciada em cada caso e vai, por exemplo, no âmbito federal, constituindo-se em organizações complexas muito próprias, muito específicas; e eu estou incluindo aqui um conjunto de funções que em geral muitos não incluem quando vão discutir a implantação de políticas públicas. Quer dizer, desde logo, o centro do quadro chama a atenção para que o foco da política pública seja o desempenho institucional do Estado, a implantação das políticas, obviamente respeitando aquela famosa tríade (eficiência, eficácia e efetividade), e não só a eficiência.

Figura 3. O circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar



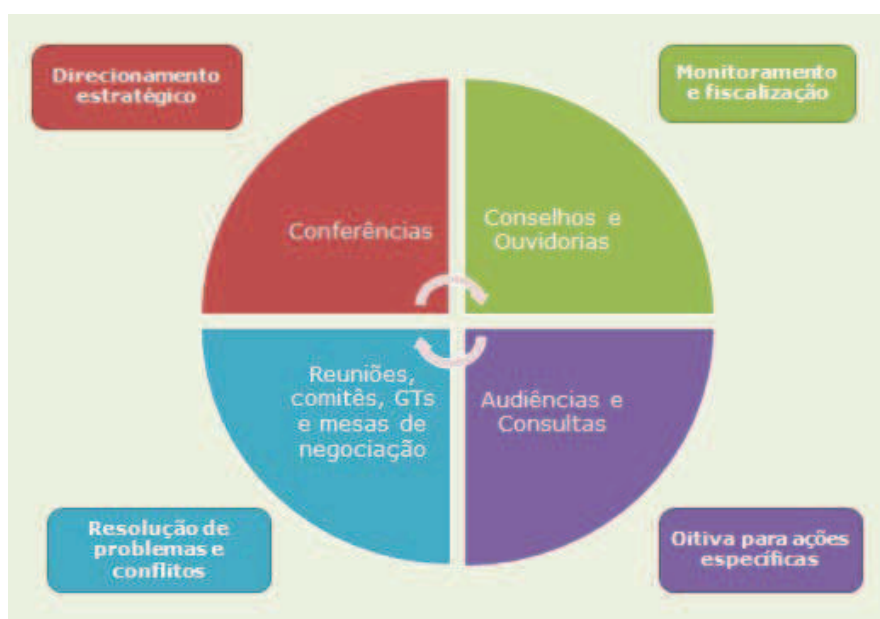
Fonte: Elaboração livre do autor.

Então, vejam só: Arrecadação e Repartição Tributária estão aqui como umas funções intrínsecas, necessárias para mobilizar e pôr em operação todo o arranjo de planejamento que o PPA condensa como uma ideia-chave. E

o curioso é que essa dimensão costuma ser tratada em separado quando se fala de política pública! Mas não o deveria porque a partir da estrutura tributária, do perfil de arrecadação, já se diz muito sobre a capacidade do Estado de realizar as suas políticas, redistribuir riqueza, e por aí vai. Obviamente, as dimensões de Formulação e Planejamento propriamente ditas, de Orçamentação e Programação Financeira como funções específicas nesse circuito, isso tudo a gente conhece, isso é clássico nos livros de hoje. Além dessas, vale ainda mencionar as funções contemporâneas de Monitoramento, Avaliação e Controle, como subfunções do planejamento, igualmente necessárias para que esse circuito todo se complemente. As questões próprias da Administração Pública, que dizem respeito à gestão de pessoal e outras funções-meio do Estado e da Administração Pública, possuem graus variados e muito diferentes de institucionalização e de organização em casa esfera da federação.

Por fim, eu ousou colocar aqui uma nova “função” e que estaria em constituição no caso brasileiro e em outros casos também. No caso brasileiro — talvez como uma espécie de vanguarda desse processo — diz respeito ao surgimento e aperfeiçoamento de canais institucionais de representação de interesses e de participação da sociedade dentro desse circuito de políticas públicas; coisas que têm sido chamadas por colegas do Ipea de “interfaces socioestatais” na relação Estado–Sociedade no Brasil (Figura 4).

Figura 4. Interfaces socioestatais no circuito de políticas públicas brasileiras



Fonte: Elaboração livre do autor.

Vejam que está em constituição no Brasil, sobretudo desde a redemocratização nos anos 1980, um processo que é lento, é um processo embrionário, pouco institucionalizado; mas um processo muito interessante, de estabelecimento de formas de relacionamento direto da sociedade com o Estado, não mediado pela democracia representativa instituída, embora esta continue funcionando e sendo importante, obviamente. Mas além dessa, de um modo complementar a ela, desponta um conjunto de instituições e de procedimentos que implicam formas de relacionamento diretos que — como novidade institucional do momento presente — influenciam a formulação, influenciam a imantação, ajudam no controle e na avaliação das políticas, etc.

Só para dar alguns exemplos, desde a Constituição, sobretudo, mantemos Conselhos de políticas públicas como exigência, inclusive legal, para várias políticas públicas. Junto com os Conselhos, mais recentemente se desenvolveu, muito amplamente, em vários órgãos da administração pública, a figura das Ouvidorias Públicas. As ouvidorias estão deixando de ser instâncias meramente formais e passivas de reclamação para serem instâncias mais proativas na resolução de conflitos dentro das organizações e na relação da sociedade com as organizações de um modo específico. Essas duas funções, Conselhos e Ouvidorias, pelas pesquisas que têm sido feitas, estão muito associadas às funções de monitoramento e fiscalização direta da sociedade. Não existe nada institucionalizado ou necessariamente normatizado para isso, mas existe um perfil que aproxima essas instâncias daquelas funções. Assim como Audiências e Consultas Públicas, que também são instrumentos legais, previstos em lei, que estão sendo acionadas, sobretudo, para os projetos de investimento de grande vulto, com impactos econômicos, ambientais e sociais importantes. E para tanto, ambos têm sido usados como instrumentos de oitiva da sociedade, junto a especialistas e demais atores sociais.

Indo além, vejam a trajetória recente de realização de Conferências Públicas no Brasil. É um fenômeno extraordinário, pois nos últimos dez anos, o país realizou mais de cinquenta conferências nas mais variadas áreas (com estruturas territoriais, etapas municipais, estaduais, regionais) até as conferências nacionais; e avançando das áreas sociais tradicionais, que sempre tiveram tradição em fazer conferências, para áreas como comunicações, que é um setor completamente oligopolizado, fechado, além de infraestrutura, segurança pública, que é um desafio imenso. E o fato é

que desse movimento recente, que também é não totalmente institucionalizado, não normatizado, não periódico, etc., emana um tipo de produto que tem a ver com o direcionamento estratégico da política pública, e isso tem sido valorizado no âmbito federal. Em um trabalho feito com relação ao PPA atual, 2012 a 2015, constatou-se alto grau de aderência entre formulações emanadas das conferências nacionais e a formulação do próprio PPA atual. Então, existe um canal de relacionamento da sociedade que se dá por meio desse tipo de instrumento direto de participação.

Por fim, as tradicionais Reuniões, Comitês, Mesas de Negociação, Fóruns, etc. também têm a ver com a solução específica de conflitos. Vou dar um exemplo concreto: a atual política de salário mínimo, de reajuste anual real, em curso desde 2007, veio junto com o decreto do PAC. Ela nasceu do Fórum Nacional do Trabalho que se desenvolveu no âmbito do governo federal, no começo do governo Lula, 2003-2005, ou seja, de um fórum que infelizmente nem existe mais hoje, quase que totalmente informal na época, mas que conseguiu construir um consenso entre governo, empresários e trabalhadores, em torno de uma política que passou a ser crucial para a trajetória recente de queda da desigualdade e combate à pobreza. Ou seja, ela nasceu não de um gabinete ou de cabeças iluminadas, nem sequer do próprio parlamento; ela nasceu de uma instância de tipo fluida, embrionária, de baixa institucionalidade, mas que vai se constituir num agregado, numa espécie de nova função, nova forma de relação da sociedade com o Estado, com muito potencial de trazer a sociedade para dentro do Estado, no bom sentido, no sentido de influenciar as decisões que dizem respeito às políticas públicas. Então, isso é uma coisa que está em todos os níveis da Federação e que poderia ser trabalhado de modo específico, em cada caso, pelos governos locais, para incentivar e acionar o potencial latente de participação da sociedade.

A questão, portanto, é ter clareza sobre a necessidade de isso tudo funcionar como um Sistema, porque no âmbito federal isso não funciona como um sistema, e duvido que funcione como tal em qualquer das outras instâncias. Ou seja: embora as Figuras 3 e 4 possam transmitir a falsa ideia de que temos uma coisa organizada, sistêmica, institucionalizada, etc., na verdade não é nada disso; isso aqui é o que poderia ser, o que deveria ser em termos lógicos, dada a capacidade humana hoje já instaurada no interior do Estado no Brasil, com vistas a incrementar-se a sua própria capacidade

de governar. Agora, como eu disse, se eu estou falando de funções que são necessariamente de natureza técnico-política, então vocês já entendem que a dificuldade de constituir cada uma dessas funções e de elas próprias funcionarem de um modo integrado ou cooperado como Sistema, é uma dificuldade imensa. É disso que se trata quando a gente está falando, por exemplo, de estruturação das funções de Estado, de fortalecimento das funções típicas de Estado, e tudo o mais. Agora, tudo isso, em si mesmo, não serve para nada, se não estiver acoplado a um ideal de desenvolvimento! Nessa perspectiva, tal ideia de sistema serve, supostamente, para fazer funcionar as políticas públicas, transformando as realidades socioeconômicas sobre as quais devem agir. Então, supostamente, existe um ideal de desenvolvimento, um projeto, uma visão de transformação necessária e subjacente a tudo isso, e é disso que trata o planejamento! O próprio PPA deveria ser capaz de expressar esse desejo de mudança, essa capacidade do Estado de engendrar mudanças e enfrentar problemas. Por isso, o PPA, veja que interessante!, nessa forma de ver, aparece como um dos instrumentos governamentais para isso; ele não é a panaceia da transformação, nunca foi e nunca vai ser, mas o mesmo é um instrumento importante; ele pode ser um instrumento muito importante, porque por meio dele é possível mobilizar capacidades e colocar em operação essa coisa toda.

Agora, além disso, e aí depende de contexto a contexto, tem um conjunto de empresas estatais que podem ser mobilizadas como instrumentos de ação; há bancos públicos, há fundos públicos, existem fundos de pensão, enfim, elementos que finalmente dialogam com o tema do Planejamento Orçamentário, ou seja, com a capacidade do Estado de formular e implantar políticas públicas, as quais dependem do orçamento, obviamente, mas não só. O orçamento, mais uma vez, é aqui entendido como um dos componentes do planejamento para o financiamento da política pública; e vários municípios, vários estados possuem, em graus diferentes, empresas estatais, bancos públicos e fundos públicos, que podem e devem ser acionados em conjunto como fontes complementares de financiamento das suas políticas, para além do próprio orçamento.

Então, a lógica orçamentária que nos aprisiona hoje em dia diz respeito a uma visão muito reducionista da capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem à disposição a cada momento. Mas para superar essa limitação, é preciso avançar rumo a uma Visão Adequada do Planejamento Orçamentário, conforme nos sugere a Figura 5 adiante.

Figura 5. Abordagens possíveis para o tema do planejamento orçamentário público



Fonte: Elaboração livre do autor.

A Visão Limitada é aquela que concentra o foco da discussão do planejamento orçamentário na questão da eficiência, com custo para fazer determinadas coisas e aquilo que esse custo gera em termos de bens e serviços entregues à população. Vamos dar um exemplo: na área da Saúde, as políticas e campanhas de vacinação. Segundo a Visão Limitada, o foco da análise dessa abordagem é a entrega das vacinas no posto de saúde. O Estado tem de ser capaz de entregar determinada quantidade de vacinas para determinada campanha de vacinação, nos postos x, y e z da cidade. Termina aí a visão do planejamento orçamentário, nessa perspectiva. Como são registros administrativos, você faz a conta de quantas vacinas foram entregues em cada lugar, quanto isso custou, o custo de cada vacina. Então, quanto mais eu conseguir entregar essas vacinas de um modo mais barato, em tese, eu estou engendrando iniciativas de racionalização de procedimentos que dizem respeito a ganhos de eficiência no âmbito do Estado.

Por sua vez, segundo a Visão Ampliada, eu estou dizendo que não basta ao Estado entregar as vacinas no posto de saúde, é preciso que elas sejam aplicadas nas crianças ou nos idosos, enfim, que atinjam o seu público-alvo. Dessa maneira, eu estou acoplando à visão da eficiência, também a

visão da eficácia, ou seja, o planejamento orçamentário vai ser bem feito não apenas se ele for eficiente, mas se ele for eficiente e eficaz. Ou seja: não apenas se as vacinas forem entregues, mas se elas forem aplicadas no público-alvo correto, tempestivamente, no lugar certo e no tempo certo. Ademais, eu deveria tentar enxergar além para saber o efeito que essa vacina produziu no beneficiário, ou seja, se a vacina combateu os males que se propunha a combater. Nesse caso, em uma Visão Ampliada, nós também acoplamos a dimensão da efetividade, ou seja, se a política de vacinação engendrou melhoria de saúde ao público beneficiário, no sentido de bem-estar sanitário e de prevenção de doenças, etc.

É claro que transitar para uma Visão Ampliada não é tarefa fácil, a começar pelo fato de que o conjunto de informações necessárias para se medir a efetividade da ação do Estado sobre determinada população ou inexistente ou é de natureza precária; ou ainda, é algo muito caro e difícil de ser obtido, apenas mediante pesquisas de avaliação de impacto e outras técnicas que vão muito além dos meros registros administrativos que em geral estruturam as bases de dados das organizações públicas. Então, é quando a política deixa de ser uma política setorial e passa a ser uma política intrinsecamente transversal, que depende uma da outra, quer dizer, o resultado agregado da ação do Estado é esse: uma coisa necessariamente depende da outra. E nem tudo está no raio de ação do Estado; então, é muito difícil, por isso a tendência (compreensível, mas injustificável!) das análises ficarem presas apenas à visão da eficiência do gasto público. Agora, da ótica do Estado, isso não nos basta; é preciso olhar a sua atuação do começo ao fim, numa perspectiva ampla, de médio e longo prazos.

Daí que, por fim, propõe-se, aqui, a abordagem de uma Visão Adequada para o tema do planejamento orçamentário. Essa abordagem leva em consideração não só a capacidade de implantação e de geração de efeitos da política pelo lado do gasto (melhor dizendo: pelo lado da capacidade redistributiva do gasto, em termos da sua eficiência, eficácia e efetividade), mas ainda da capacidade de seu financiamento progressivo. No caso brasileiro, por exemplo, nós estamos numa trajetória de queda da desigualdade, que para se sustentar, nos próximos anos, vai depender não apenas da capacidade redistributiva do gasto público, mas principalmente da capacidade de financiá-lo de modo progressivo; para isso, fazendo com que as camadas mais ricas da sociedade paguem proporcionalmente mais impostos que as camadas mais pobres. Ou seja: o Brasil não vai conseguir

avançar mais na queda da desigualdade se não enfrentar a questão do financiamento tributário, que é muito regressivo no país, assentado em impostos indiretos que penalizam mais que proporcionalmente os mais pobres. Isso significa que parte do que a política social consegue redistribuir pelo lado do gasto, perde pelo lado do seu financiamento. É por esse motivo que a Visão Adequada do planejamento orçamentário propõe que se olhe o arranjo como um todo da política pública.

Bem, então, para eu ir tentando encaminhar uma conclusão sobre esse ponto, diria que quando estamos falando de Planejamento Orçamentário, é preciso não apenas sair da ótica restrita do orçamento; é preciso olhar o orçamento como um instrumento mais geral do planejamento. Nessa perspectiva, recoloca-se em pauta a possibilidade de o Estado formular estrategicamente diretrizes de ação que se reverberam em políticas públicas, que engendram transformações efetivas. Como isso em mente, e contra o senso comum, ou contra aquilo que grande parte da mídia propagandeia sobre o Estado e o gasto público, etc., diria que, segundo a ótica da Visão Adequada do planejamento orçamentário, o gasto público no Brasil vem se realizando; a despeito dos problemas que obviamente ainda temos, com qualidade e com equidade crescentes; vale dizer: com um vetor de qualidade macroeconômica positivo, crescente e positivo; ou seja, nós estamos num percurso lento, etc., com muito ainda por ser feito, mas estamos num percurso de aperfeiçoamento dos procedimentos, das instituições e da direcionalidade do gasto, isso é inequívoco, pelo menos no âmbito federal, feito o balanço empírico dessa última década (2003 a 2013).

Olhando uma série de indicadores macroeconômicos, de finanças públicas, indicadores sociais e de mercado de trabalho, etc., isso se explica — linhas gerais — pelo fato de que o Brasil vive, hoje, uma fase de recalibração do seu projeto nacional de desenvolvimento. Visto em perspectiva de médio prazo, podemos afirmar que o ideal de desenvolvimento hoje em voga no país não se resume apenas ao crescimento quantitativo do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras: não basta fazer crescer o PIB; é preciso fazer crescer o PIB de forma compatível com o fortalecimento do mercado interno e com a estruturação do seu mercado de trabalho; com redução das desigualdades sociais e regionais, erradicação da miséria, sustentabilidade produtiva, ambiental e humana; com aperfeiçoamento das instâncias representativas e participativas da sociedade, com respeito e garantia às conquistas e direitos republicanos e democráticos de modo geral, etc.

Para tanto, urge uma nova agenda de Reforma do Estado; esta é uma expressão maldita, mas, sim, nós precisamos reformular o Estado, uma reforma do Estado que supere a visão negativista que se construiu do Estado, nesse país, ao longo dos últimos trinta anos; ou pelo menos durante aquele período de declínio do Estado, do Planejamento, que atravessa as décadas de 1980 e 1990, até começo dos anos 2000. Nós precisamos superar a visão negativa do Estado, simplesmente porque não dá para fazer reforma do Estado achando que o Estado não presta; que o ele [o Estado] só tem problemas, o Estado é ineficaz, que o Estado é isso, que é aquilo. . . Afinal, não existe programa de desenvolvimento que prescindia da centralidade do Estado na organização da Sociedade, na organização dos mercados privados, da vida coletiva, etc.; então há, sim, uma agenda de reformas importantes e pendentes, a maior parte de longa duração, mas que encontram, na conjuntura atual, boas razões para ser estruturalmente enfrentadas.

Planejamento, orçamento e administração pública no Brasil: os desafios no século XXI

Sem ser exaustivo, vou mencionar, rapidamente, alguns desafios nesses três campos (do Planejamento, do Orçamento e da Administração Pública), que podem suscitar algum debate interessante entre nós, e mais que isso, podem ajudar a pautar o pensamento contemporâneo acerca da reforma progressista, republicana, democrática, desenvolvimentista do Estado que precisamos levantar adiante.

Antes de mais nada, é preciso combater traços históricos da Administração Pública brasileira, tais como: (i) patrimonialismo, paternalismo, personalismo, clientelismo; (ii) excesso de formalismo e isolamento burocrático das organizações; (iii) modernização conservadora; (iv) fragilidade da gestão pública em áreas de contato direto com a população; (v) alta centralização burocrática; (vi) muita imitação de fórmulas e reformas estrangeiras; (vii) déficit democrático nos processos decisórios de alto interesse da Nação; (viii) paralisia ou inércia decisória, etc.

Ou seja, Reforma do Estado tem de enfrentar essa agenda histórica de problemas. Tornar o Estado apenas mais eficiente é fácil! Eu não aumento salários, eu não reponho nem qualifico quadros, eu exijo mais do mesmo. . . Por outro lado, eu quero saber o seguinte: quais são as diretrizes para uma Reforma do Estado, tendo em vista a agenda de desenvolvimento

mencionada acima, que o Brasil tem pela frente no século XXI? Uma reforma progressista, republicana, democrática, desenvolvimentista do Estado, deve ser capaz de enfrentar aqueles traços históricos: patrimonialismo, paternalismo, personalismo, clientelismo, tudo isso que está arraigado na nossa cultura política e que segue presente ainda hoje. Formalismo, isolamento burocrático do Estado, modernização conservadora. . . Quando eu expliquei a Figura 4, acima, acerca das interfaces socioestatais, eu estava chamando atenção para essa brecha fantástica de possibilidades de conexão da sociedade com os destinos das políticas públicas.

Outro ponto: fragilidade da gestão em áreas de contato direto com a população. A reforma gerencialista dos anos 1990 criou uma cisão entre carreiras típicas de Estado, estratégicas, que viriam a ser bem remuneradas, estruturadas, com estabilidade, etc., *vis-à-vis* as de contato direto. Essas, eu terceirizo, eu precarizo, etc. . . Carlos Lessa, economista da UFRJ, propõe a expressão “Estado Quasímodo” para definir o Estado no Brasil. Quasímodo é aquela figura que tem a cabeça desproporcional ao corpo e os pés frágeis, então, nas áreas estratégicas, Bacen, STN, SOF, etc, é tudo bonito; agora, vai ver o contato direto com a população: precariedade, baixos salários, não tem carreira, não tem qualificação. Por que isso? A lógica tem que ser a oposta! Temos de valorizar as atividades finalísticas do Estado.

Pois bem, esses — e outros — são os problemas para enfrentar na agenda de reforma do Estado no Brasil contemporâneo. Uma agenda progressista, republicana, democrática, desenvolvimentista, para um Estado capaz no século XXI.

Sob esse prisma geral, temos as questões clássicas de Gestão: (i) democratização da gestão pública, amparada por critérios como: transparência, autonomia, responsabilidade; (ii) profissionalização da burocracia pública, segundo critérios que levem em conta o ciclo laboral completo do servidor dentro do Estado; (iii) difusão e capacitação permanentes em novas tecnologias de informação, gestão, comunicação; (iv) sim, uma gestão por desempenho e resultados, mas ancorada nesse entendimento do desenvolvimento como fenômeno complexo e multidimensional, portanto não reducionista, nem muito menos negativista, acerca das funções necessárias do Estado e amplitude requerida para suas novas áreas de atuação; (v) experimentalismo institucional, em torno de novos mecanismos de governança pública, com ênfase em repactuação federativa de atribuições e responsabilidades compartilhadas, mais e melhor participação social e controle público sobre o Estado.

No que toca ao Orçamento propriamente dito, há duas coisas especialmente importantes: (i) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou metas do PPA; e (ii) é preciso aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas, de modo que, por exemplo:

- despesas de *custeio* “*intermediário*” da máquina pública = contabilização anual e foco na eficiência;
- despesas de *custeio* “*finalístico*” das políticas públicas = contabilização anual e foco na eficácia e efetividade.
- despesas de *investimento-custeio* = contabilização plurianual e foco na eficácia e efetividade.

Sabemos ser muito difícil avançar nessas temáticas do orçamento, mas creio que isso se dá mais por bloqueio ideológico do que qualquer outra coisa. Assim, precisamos elevar a unidade mínima da execução do orçamento, não dá para ter orçamento vinculado ao produto físico da ação. Se o objetivo é ter sala de aula, a unidade de execução do orçamento é a sala de aula, não é a cadeira. Não adianta ter cadeira e não ter lousa, etc.; então, quer dizer, para conferir ao Estado maior grau de liberdade na execução do orçamento, é preciso elevar a unidade mínima de agregação e execução do orçamento. Ainda no exemplo proposto, é óbvio que dentro da unidade “sala de aula” vai ter a especificação contábil “cadeira, lousa, microfone”, vai ter tudo, só que isso não pode ser a unidade de controle, isso não pode ser a unidade de avaliação da política de Educação. Não é possível avaliar a política educacional pelo produto físico da ação orçamentária, isso é uma loucura!

Por outro lado, é claro que a mudança sugerida exige um grau de maturidade e de visão estratégica muito mais apurada por parte do “ordenador de despesas”, mas isso é não só humanamente possível, como institucionalmente necessário, para se poder reconectar planejamento e orçamento em patamares mais elevados de formulação e execução estratégica da política pública. Ao se caminhar nessa direção, estar-se-á também caminhando da análise centrada na eficiência do gasto público, para as dimensões analíticas da eficácia e da efetividade da política pública.

Por fim, a segunda das sugestões acima — aplicar tratamento diferenciado ao gasto público, segundo a natureza diferenciada das despesas —

talvez seja mais complicado de explicar aqui, por conta agora da falta de tempo. De toda forma, é algo que consiste, basicamente, em calibrar a lente com a qual vemos o orçamento, pois o tratamento convencional sacralizou algumas falsas dicotomias entre as categorias contábeis do custeio e do investimento. Ocorre que essa concepção está equivocada, entre outros motivos, pelo fato de que o investimento de hoje vira custeio amanhã. Além disso, é preciso diferenciar “custeio intermediário” (pagamento de despesas correntes não finalísticas da administração pública) de “custeio finalístico” (pagamento de despesas correntes ligadas a atividades-fim da política pública), pois são duas categorias contábeis de natureza econômicas completamente diferentes entre si.

Quanto ao investimento, há que se migrar para uma concepção plurianual de sua orçamentação e contabilização pública; simplesmente porque a natureza dessa categoria do gasto é discricionária e plurianual, ou, dito de outra forma, o investimento não é uma despesa de natureza necessariamente periódica, corrente, e em geral sua concretização ou finalização ultrapassa o calendário romano! E não há nada de sagrado que impeça os homens de readequarem o orçamento público à luz da natureza ou especificidades da categoria investimento.

Recuperação do planejamento em contexto democrático: que caminhos seguir?!

Em 2010, o Brasil realizou sua sexta eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1980 a 2010), o país conformou uma das maiores e mais pujantes democracias do mundo, por meio da qual conseguiu proclamar nova Constituição Federal, em 1988, estabilizar e legitimar nova moeda nacional, desde 1994, e testar satisfatoriamente a alternância de poder: tanto no Executivo e Legislativo em âmbito federal, como nos executivos e legislativos subnacionais, em processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do país.

Não obstante, a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira; indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente — e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente, ao longo do tempo — constitui-se na

mais importante característica desse que já é o mais duradouro período de vigência democrática do país em regime republicano.

Com isso, quer-se dizer que não parece descabido relacionar positivamente alguns auspiciosos fatos recentes relatados neste artigo, com o exercício — mais uma vez — contínuo, coletivo e cumulativo de vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta para processos de amadurecimento crescente das instituições e, também, para grandes desafios que ainda pairam sobre a sociedade brasileira.

No plano dos avanços nacionais, destaque-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal — por meio de seu arco de políticas públicas — sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do país. Especialmente interessante é constatar a relativa rapidez — em termos histórico-comparativos — com que processos de aparelhamento e sofisticação institucional do Estado têm-se dado no país. *Grosso modo*, desde a década de 1980, em que se instaurou, no Brasil, o seu processo de redemocratização, tem-se observado — não sem embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis — movimento praticamente permanente de amadurecimento institucional no interior do Estado brasileiro. Em tese, hoje, o Estado brasileiro — sobretudo no nível federal, mas também em alguns estados e em alguns municípios — possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos suficientes para estruturar e implantar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, esses também de dimensões consideráveis.

Coloca-se, então, outra ordem de conclusões gerais deste estudo: trata-se de mobilizar esforços de compreensão e de atuação em torno, linhas gerais, de três conjuntos de desafios, a saber: (i) incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; (ii) equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal, mas de execução federativa compartilhada; e (iii) aperfeiçoamentos institucional-legais no espectro amplo do trinômio “planejamento, orçamento e gestão” para a execução das diversas políticas públicas em ação pelo país.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a sua baixa qualidade geral; e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos (vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência

social, etc.), nada justifica o adiamento dessa agenda da melhoria da qualidade com vistas à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas até agora. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente: as dimensões do financiamento e da gestão.

No caso do financiamento, é preciso enfrentar a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas — ainda claramente insuficientes em vários casos; como também a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos vale dizer, do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos em cada caso concreto de política pública. Há já muitas evidências empíricas e muita justificação teórica acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas trazem para o resultado final das políticas públicas e para a própria distribuição de renda e riqueza no país. Em outras palavras, o impacto agregado dessas, quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar, tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres do que os ricos. Se essa situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva em termos dos fluxos de renda e dos estoques de riquezas (físicas e financeiras) existentes no país, dificilmente haverá espaço adicional para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções rápidas e eficazes.

Por fim, no caso do trinômio “planejamento, orçamento e gestão” tratar-se-ia não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos variados marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas; como ainda de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de formulação, orçamentação, implantação e gestão de políticas, programas e ações governamentais. Nos três casos, salienta-se a necessidade de buscar equilíbrio maior entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de planejamento, implantação e gestão dessas políticas, de outro lado.

Ocorre que algo desse tipo apenas soa factível se a própria *função planejamento* readquirir *status* no debate corrente atual. Realizar esse esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e níveis de governo no Brasil, visando responder a questões do seguinte tipo:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental, hoje, e quais características e funções deveria possuir, ante a complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?

- Quais as características e possibilidades — as atualmente existentes e as desejáveis — das instituições e instrumentos de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?

- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país, hoje, e que diretrizes se pode oferecer para o redesenho, quando for o caso, dessas políticas públicas federais, nessa era de aparente reconstrução dos Estados nacionais e do planejamento, e como implementá-las?

Então, se as afirmações apontadas neste trabalho estiverem corretas, ganha sentido — teórico e político — uma busca orientada a responder às indagações acima sugeridas. Afinal, se planejamento governamental e gestão pública são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então, torna-se relevante ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, devem ser redefinidos o conceito e a prática do planejamento público governamental.

Longe de querer conferir ao planejamento um *status* mágico ou superior, assumimos abertamente tratar-se de função contemporânea indelegável do Estado, como o são também algumas funções clássicas (por exemplo, monopólios estatais do uso da força, da representação diplomática externa, da formulação e implantação das leis, da implantação e gestão da moeda, da arrecadação tributária); assim como outras funções consideradas contemporâneas (por exemplo, estruturação e gerenciamento da burocracia pública, formulação, orçamentação, implantação, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas, etc.).

Em adição, como hoje já se sabe, a atividade de planejamento governamental não pode ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Dito isso, espera-se obtenção de mais maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teórica, nem politicamente, que

visam à ressignificação do planejamento público governamental. Dentre tais ideias, cinco diretrizes aparecem com força no bojo da discussão:

- *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional;

- *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação interinstitucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação interinstitucional, e, de outro lado, a esforço, igualmente grande, de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação interinstitucional, aqui referido, é necessariamente complexo, porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu cabedal de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Com isso, grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos demonstram para realizar, a contento, esse esforço de articulação interinstitucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se, em paralelo, trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar;

- *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas — a prospecção e a proposição — devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, e, simultaneamente, de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinentes, as políticas, os programas e as ações de governo;

- *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental, que se pretenda eficaz, precisa aceitar — e mesmo contar com — certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam eles da burocracia estatal, políticos ou acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a

atividade de planejamento deve prever dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de — sempre que possível — todos os atores pertencentes à arena em questão;

- *dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos*: trata-se, aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

Considerações finais

Hoje, passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças ingênuas em torno de uma concepção minimalista de Estado, torna-se crucial voltar a discutir o tema da natureza, dos alcances e dos limites do Estado, do planejamento, do orçamento e da administração das políticas públicas no capitalismo brasileiro.

Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal — fato esse evidenciado pela crise internacional em curso, desde 2008, e pelas baixas e instáveis taxas de crescimento observadas ao longo de todo o período sob dominância financeira desse projeto — e de suas consequências negativas nos planos sociais e políticos, tais como: aumento das desigualdades e da pobreza e questionamento relativo à efetividade e à eficácia dos sistemas democráticos de representação evidencia-se, já na primeira década do século XXI, certa mudança de opinião a respeito das “novas” atribuições dos Estados nacionais.

Pois por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte, em outras palavras, não exógeno, do sistema social e econômico das nações, sendo — em contextos históricos de grandes heterogeneidades e desigualdades — particularmente decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Entendido esse,

por sua vez, em inúmeras e complexas dimensões, todas estas socialmente determinadas; portanto, mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e das regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento, sobre o qual se fala tão pouco, é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos; ocorre de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada — e reconhecidamente não totalizante — muito dificilmente um país conseguirá combinar satisfatória e simultaneamente inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento, que hoje se colocam como constitutivas de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais.

Referências

- CARDOSO JR., J. C. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011a.
- . (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011b.
- . (org.). *Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política*. São Paulo: Hucitec, 2012.
- . *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI*. Santiago, Chile: Ilpes, 2013a.
- . *Estado, planejamento e dinâmica econômica*. Montevideu, Uruguai: XVIII Clad, 2013b.
- CARDOSO JR., J. C. & PIRES, R. (orgs.) *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2011.
- CARDOSO JR., J. C. & BERCOVICI, G. (orgs.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2013.
- MATUS, C. *Estrategia y plan*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1972.
- . *Planificación de situaciones*. Caracas: Cendes, 1977.
- . *Política y plan*. Caracas: Iveplan, 1984.
- . *Planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir, 1987.
- SANTOS, R. S. *A administração política como campo do conhecimento*. Salvador-São Paulo: Hucitec, 2009.
- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. Bases teóricas e metodológicas da administração política. Salvador: *Rebap*, n.º 2, 2009.