

Breves Considerações e Algumas Propostas ao PPA 2016/2019.



José Celso Cardoso Jr.

é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), graduado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), mestre em Teoria Econômica e doutor em Economia Social e do Trabalho, ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

RESUMO

Este texto realiza balanço sucinto acerca da função planejamento governamental no Brasil, buscando identificar elementos teóricos e empíricos a justificar – quiçá – a sua retomada desde princípios do novo milênio, como função intrínseca, indelegável e estratégica do Estado brasileiro contemporâneo. Nesta toada, lança propostas para um processo de reorganização institucional e política desta importante função governamental no país, e o faz a partir das perspectivas que se abrem ao Brasil com as eleições presidenciais de 2014 e a chegada de um novo ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, por exigência constitucional do PPA 2016-2019.

Palavras-chaves: Estado. Planejamento Governamental. PPA 2016-2019. IPEA. Brasil.

1. APRESENTAÇÃO.

Este texto realiza breve balanço a respeito do planejamento governamental no Brasil, buscando identificar elementos teóricos e empíricos a justificar – quiçá – a sua retomada desde princípios do novo milênio, como função intrínseca, indelegável e estratégica do Estado brasileiro contemporâneo.

Nesta toada, lança propostas concretas para um processo de reorganização institucional e política des-



ta importante função governamental no país, e o faz a partir das perspectivas que se abrem ao Brasil com as eleições presidenciais de 2014 e a chegada de um novo ciclo de formulação e implementação de políticas públicas por exigência constitucional do PPA 2016-2019.

2. A RETOMADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL NOS ANOS 2000.¹

Em 2014, o Brasil realiza sua sétima eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1984 a 2014), o país conformou uma das maiores e mais intensas 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 ca-

racterística deste 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, com o exercício – mais uma vez – contínuo, coletivo e cumulativo de vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta não somente para processos de amadurecimento crescente das instituições, como 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.

Aproximadamente, desde a década de 1980, quando se instaurou, no Brasil, o seu processo (lento, gradual e seguro) 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 na esfera federal – possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos bastante potentes para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que restam

ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis.

Coloca-se, então, outra ordem de conclusões gerais deste capítulo. Trata-se de mobilizar esforços de compreensão e de atuação, em linhas gerais, acerca de três conjuntos de desafios, a saber:

- incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade;
- equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal; e
- aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo do planejamento governamental para a execução adequada (vale dizer: eficiente, eficaz e efetiva) e aderente (às realidades socioeconômicas) das diversas políticas públicas em ação pelo país.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a baixa qualidade geral destes 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 desta 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 tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas – ainda claramente insuficientes em vários casos –, como 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 destas, 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 que os ricos. Se esta situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva, tanto em termos dos fluxos de renda como dos estoques de riquezas (físicas

e financeiras) existentes no país, dificilmente haverá espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso da “função planejamento governamental”, tratar-se-ia não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, mas também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de formulação, implementação e gestão de políticas, programas e ações governamentais. Em ambos os 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, implementação e gestão destas políticas, de outro.

Neste particular, a questão é que, depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo, desigual e injusto.

Neste ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos e movimentos concretos foram produzidos pelo governo brasileiro, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento. É, portanto, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes que reacende a necessidade de reativação do Estado, em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico. É nesse contexto, então, que se insere hoje a discussão que visa a contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada².

3. SUGESTÕES AO PPA 2016-2019.

Para introduzir propostas concretas com vistas ao PPA 2016-2019 que se aproxima, é necessário lembrar

ao menos três premissas fundamentais do assunto ora em pauta, a saber:

- Planejamento não é panaceia, mas pode ser parte da solução...
- Planejamento não é plano; é política...
- Mecanismos tecnopolíticos reais são, muitas vezes, diferentes dos formais...

Em outras palavras, não se fala de planejamento como algo utópico (se bem que planejamento se refira também, necessariamente, a utopias...), mas sim como função precípua e indelegável do Estado, função governamental cada vez mais necessária no mundo contemporâneo. Não como panaceia, mas sim como parte de soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas das sociedades. Recusar a alternativa planejadora, seja em nome do mercado, seja em nome das dificuldades intrínsecas de estruturação e institucionalização desta atividade, é no mínimo falta de compreensão geral de governantes sempre premidos por soluções aparentemente rápidas e fáceis no curto prazo. Situação esta que raramente será capaz de ir às raízes dos problemas, nem tampouco de aventar soluções estruturantes e perenes para eles.

Do exposto decorre que planejamento é processo cotidiano e dinâmico de condução do governo; não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na comunicação interna e externa ao governo etc. Mas que fique claro, planejamento é antes de tudo a arte da boa política. Logo, planejamento é processo – tecnopolítico, contínuo, coletivo e cumulativo – por meio do qual se dá concretude a projetos políticos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo. Por isso, tanto melhor, quanto mais republicanos e democráticos forem os critérios de organização institucional do Estado e os valores e normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas. Neste sentido, os planos – como documentos formais do planejamento – podem e devem ser elaborados para explicitar, ratificar e aperfeiçoar o processo geral de planificação, nos termos acima propostos.

Mas sempre tendo em conta que, até mesmo em função da cultura política brasileira, mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais. Isso quer dizer que talvez haja excesso de burocratismo e formalismo, tanto no desenho como na operacionalização das ações governamentais, expressas por um

conjunto amplo de políticas públicas em si mesmas heterogêneas e complexas. E a distância entre o real e o formal talvez seja ainda maior em contextos históricos marcados por postura de ativação das funções governamentais, como as que recentemente vêm caracterizando e remodelando o Estado brasileiro rumo a um perfil algo mais (neo ou social) desenvolvimentista³. De fato, o ideal é que tal distância fosse menor do que concretamente é, ou que fosse diminuindo ao longo do tempo, mas para tanto, se faz necessário reformar estruturas arcaicas de ossatura estatal e da própria legislação que (des)conecta o direito administrativo das funções típicas da administração pública brasileira.

Por mais complexa e intrincada que seja, tal reforma deveria estar orientada, genericamente, pelos princípios da república (busca do bem comum e dos valores da esfera pública sobre os privatismos e particularismos correntes), da democracia (respeito às diferenças, formatos e métodos mais representativos, participativos e deliberativos em torno da coisa pública) e do desenvolvimento integral da nação brasileira. E de modo específico, deveria buscar uma convergência tal entre os trâmites formais e o funcionamento real das instituições, que pudesse engendrar processos de fato mais eficientes, eficazes e efetivos da máquina pública como um todo, tendo no centro a implementação de políticas públicas transformadoras das realidades sociais e econômicas do país.

Em síntese, diante do exposto, pode-se extrair um conjunto mínimo de proposições a serem levadas em consideração pelas mais altas instâncias e escalões da República brasileira, nos âmbitos Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelo conjunto de atores econômicos e sociais direta ou indiretamente interessados ou afetados pelo padrão de planejamento e de desenvolvimento em curso no país, com vistas à elaboração do PPA 2016-2019. São elas:

3.1 CENTRALIDADE:

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira. Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso. É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo

que depende diretamente da visão de mundo, da ética da responsabilidade e da postura político-institucional ativa dos altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade⁴.

Concretamente, propõe-se aqui o desmembramento do atual MPOG, de modo a que o novo Ministério estaria destinado apenas às tarefas clássicas e cotidianas do orçamento (por meio da SOF) e da gestão pública (por meio da SEGEP), abarcando, ademais, as atuais secretarias do patrimônio (SPU), relações de trabalho (SRT), assuntos internacionais (SEAIN) e tecnologias da informação (SLTI). Toda a atual secretaria de planejamento (SPI), mais a secretaria especialmente criada para coordenar o PAC (SEPAC), além do DEST, deslocar-se-iam (talvez não fisicamente, mas apenas institucionalmente) à estrutura da Presidência da República, e lá se juntariam à SAG, SAM e SAE dando origem a uma nova e poderosa secretaria de planejamento federativo e democrático, com status ministerial diretamente vinculada à Presidência da República. Neste novo formato, IPEA e IBGE seriam as duas entidades vinculadas à nova secretaria de planejamento. Entre outras consequências, neste novo formato, o PPA passaria a servir como referência principal para todo o governo, tanto para guiar a sua reorganização institucional como para ajuda-lo na operacionalização cotidiana das políticas públicas a ele referenciadas.

É claro que a proposta acima é apenas uma das possibilidades de reorganização institucional do planejamento governamental federal no Brasil, evidentemente sujeita a negociações e coalizões políticas e sociais, no âmbito de um novo governo democraticamente eleito no país.

3.2 TEMPORALIDADE E DIRECIONALIDADE:

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazos. Em outras palavras: o planejamento do desenvolvimento nacional é atividade de natureza contínua, coletiva e cumulativa; é processo incremental dinâmico, sistêmico e abrangente; requer abordagem multi-inter-transdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica. Desta maneira, restringir o seu principal instrumento formal – o PPA – a horizonte temporal apenas de curto prazo (4 anos), é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e heterogeneidade do tempo.

É preciso, portanto, permitir que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as coisas – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e programas governamentais. Tal sugestão é não só factível como indispensável para se conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às (distintas fases de maturação e de priorização) das políticas públicas federais⁵.

Concretamente, trata-se aqui de permitir que os horizontes temporais das diversas políticas e programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo PPA. Com isso, todos os planos setoriais considerados robustos e corretos do ponto de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento seriam automaticamente incorporados ao PPA, independente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso. As subfunções de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso.

No que toca propriamente ao Orçamento, 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.

3.3 SETORIALIDADE E ESPACIALIDADE:

Há certamente muita dificuldade tecnopolítica, mas não necessariamente contradições insuperáveis, nas tarefas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que levem em justa e equivalente consideração as dimensões tanto setoriais como espaciais das políticas públicas. Durante a maior parte da história, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial; agora, não se trata de inverter tal primazia, mas sim de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões cruciais de qualquer política pública ou programa de governo. Para tanto, embora

técnica e politicamente muito custoso, talvez seja necessário rever e reformar (ainda que gradualmente) a atual estrutura setorializada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Na configuração atual, há muita hierarquia e pouco comando. É preciso, portanto, dispender esforços institucionais, embora consideráveis, nas tarefas de articulação e coordenação em vários níveis, e simultaneamente: intra e inter políticas, programas, ministérios e órgãos; intra e inter instâncias federativas; intra e inter poderes da República... A lista é longa e complexa, mas é desta reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal de que necessita⁶. Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais se darão saltos de qualidade no quesito desempenho institucional agregado do Estado brasileiro. Em linguajar técnico, jamais se sairá do debate pequeno sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

Concretamente, trata-se aqui de reduzir a fragmentação ministerial, setorial e territorial de atuação do governo. Para tanto, propõe-se uma reorganização de tipo matricial na forma de elaboração e implementação do novo PPA. Ele teria, nas colunas, três níveis de organização da política pública, a saber: grandes áreas programáticas (em torno de 10), programas temáticos (em torno de 60) e ministérios setoriais (em torno de 30). Nas linhas, haveria também três níveis: grandes regiões (ou biomas), estados, e municípios (organizados segundo agrupamento de pequenos municípios, regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, cidades médias etc., conforme o caso).

3.4 EXEQUIBILIDADE:

Qualquer iniciativa de governo, planejada ou não, apenas se pode medir por seu grau de exequibilidade, vale dizer, pelas condições tecnopolíticas de governabilidade (sistêmica) e governança (colaborativa) do Estado. Condições essas que tanto garantem o engajamento e o apoio político necessário à efetivação do planejamento estratégico de governo, como garantem os requisitos administrativos (ou recursos de poder: financeiros e orçamentários, humanos e logísticos, tecnológicos e normativos, simbólicos e comunicacionais etc.) necessários à implementação das diversas e heterogêneas políticas públicas pelo país.

É preciso, portanto, levar a reforma do Estado, acima mencionada, à própria sociedade, radicalizando – para usar o chavão de sempre – a própria democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a democracia brasileira significa, em primeiro lugar, reformar (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir ainda mais o Estado à democracia participativa direta (cf. referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstos constitucionalmente) e semidireta, conforme inovações recentes em desenvolvimento por meio dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências e ouvidorias públicas, dentre outras interfaces sócio-estatais possíveis e necessárias ao contexto presente e futuro da nação.⁷

Concretamente, propõem-se experimentalismos institucionais em torno do abaixo chamado “circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar”, no qual a dimensão da participação social comparece com o mesmo status das demais funções contemporâneas no ciclo de arrecadação/repartição tributária – formulação/planejamento governamental – orçamentação/programação financeira – monitoramento/avaliação/controles interno e externo – administração política e gestão das políticas públicas brasileiras.

3.5 RESPONSABILIDADE:

Por fim, é preciso que a implementação das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira se poderá, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI.⁸

É claro que da assunção – pelo Estado – desta grande e complexa agenda de transformação, decorrerão inúmeros requerimentos operacionais para a sua efetivação no cotidiano prático da ação governamental. Mas estes apenas farão sentido se deflagrados sob a custódia e orientação geral das formulações acima sugeridas, sem as quais as possíveis inovações institucionais, ou novas medidas de gestão, simplesmente perderão muito em eficiência, eficácia e efetividade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos supostamente existentes para pensar e aplicar o planejamento (como função precípua e indelegável do Estado), parece reinar certa descrença generalizada nesta função. Ela decorreria, basicamente, de três fontes:

- aproximadamente trinta anos de desmonte das instâncias, instrumentos e mesmo da cultura pública de planejamento;
- uma crença (equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, ainda mais em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas;
- uma crença (equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em sua impossibilidade lógica) de se organizar de uma forma melhor e mais efetiva a institucionalidade atual de planejamento governamental, já que, embora considerada uma função meritória e necessária, seria algo de complexidade institucional e política para além do domínio humano.

Pois contra tais ilações, basta dizer, lembrando Carlos Matus, que

O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora.

(...) O planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores. (Carlos Matus, Adeus Senhor Presidente: governantes governados. São Paulo: Ed. Fundap, 1996, pg. 182 a 184).

Ademais, a importância renovada do planejamento governamental em ambientes democráticos (ambientes estes, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos), na atualidade, reforça a crença nesta ati-

vidade do Estado, como a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetivada de governos. É a única capaz de reduzir o mundo de incertezas radicais das sociedades a riscos minimamente calculáveis probabilisticamente. Com isso, fazendo os governos migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, visando à tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Um sistema de planejamento, em suma, é a única coisa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo em investimentos produtivos socialmente úteis, e permitindo às sociedades transitarem do passado e presente a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade.

REFERÊNCIAS

CARDOSO JR., J. C. (org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

CARDOSO JR., J. C. (org.). *Planejamento, Gestão, Controle e Participação no Brasil: contribuições ao pensamento estratégico de Estado*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2014 (no prelo).

GARCIA, R. C. *Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: Texto para Discussão n. 726, IPEA, 2000.

GARCIA, R. C. *PPA: o que não é e o que pode ser*. Brasília: Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 20, IPEA, 2012.

NOTA

- 1 Esta parte do texto é uma adaptação de trabalhos anteriores, especialmente Cardoso Jr. (2011) e Cardoso Jr. (2014). Além desses, são fontes primordiais os textos de Garcia (2000) e Garcia (2012).

- 2 Algumas características do momento histórico atual que se consideram importantes neste estudo para justificar esta crença são: i) depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado, os anos recentes trouxeram à tona não só novas possibilidades de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal, como também novas possibilidades de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento; e ii) ambas as possibilidades anteriores se vislumbraram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento satisfatório das instituições e dos mercados.
- 3 No Brasil, recrudesciu o debate sobre qual padrão de desenvolvimento estaria em (re)montagem nesta entrada de século XXI. Uns advogam simplesmente pela continuidade – com novas nuances – do modelo liberal que teria predominado na década de 1990. Outros defendem teses – mais complementares que concorrentes – acerca da emergência de um novo padrão, diferenciando-se, entretanto, em função de aspectos como: (i) o “novo” protagonismo estatal na economia; (ii) as “novas” frentes de acumulação e expansão da dinâmica capitalista interna; (iii) a ênfase conferida às dimensões “social”, “ambiental”, “regional”, “sul-americana”, “democrático-participativa”, “inovativa” etc. Trata-se, portanto, do confronto, linhas gerais, entre dois projetos políticos em disputa no debate corrente. De um lado, embora com força partidária aparentemente menor na conjuntura atual, coloca-se ainda em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e internacionalizante, que vivenciou melhores dias na década de 1990. De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via desenvolvimentista, ainda que sem delineamento claro ou definitivo. Para um aprofundamento acerca deste debate, ver o número especial da Revista Economia & Sociedade, vol. 21, dez. 2012.
- 4 Trata-se, em síntese, de dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico, vale dizer: “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, bem como as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.” (Cardoso Jr., 2011).
- 5 Trata-se, aqui, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: “cada vez mais, ambas as dimensões – 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 pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.” (Cardoso Jr., 2011).
- 6 Trata-se, desta forma, de dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação intra e interinstitucional, pois: “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 complexo de articulação (tecnopolítica) interinstitucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande, de coordenação (tecnopolítica) 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, este 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.” (Cardoso Jr., 2011).
- 7 Trata-se, neste caso, de dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo, uma vez que: “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 estes 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.” (Cardoso Jr., 2011).
- 8 Trata-se, por fim, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos, vale dizer: “reforçar e introduzir, cada vez mais, princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.” (Cardoso Jr., 2011).