

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA CÉTICOS

**EVIDÊNCIAS HISTÓRICAS E
TEÓRICAS NO BRASIL**

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.

2020

PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL PARA
CÉTICOS: EVIDÊNCIAS
HISTÓRICAS E TEÓRICAS
NO BRASIL

José Celso Cardoso Jr.

2020

Planejamento Governamental para Céticos: Evidências Históricas e Teóricas no Brasil

José Celso Cardoso Jr.

PREPARAÇÃO DE ORIGINAIS: José Celso Cardoso Jr.

REVISÃO: José Celso Cardoso Jr.

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Sinoel Batista

CAPA: Raphael Viçoso

DIAGRAMAÇÃO: João Inacio dos Santos Neto

Cardoso Jr., José Celso

Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil. / José Celso Cardoso Jr. – São Paulo : Editora Quanta, 2020.

1.Estado. 2.Planejamento governamental.
3.Desenvolvimento inclusivo. I. Título.

CDD 320

2020 por José Celso Cardoso Jr.

ISBN: 978-65-990864-0-3

Direitos para esta edição

Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais,
Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social - instituto JUS.

Rua Doutor Clóvis de Oliveira, 166 - Vila Progredior

CEP: 05616-130 - São Paulo-SP

Fone/Fax: + 55 11 3385-0400



Impresso no Brasil - 2020

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO GERAL E AGRADECIMENTOS

José Celso Cardoso Jr 7

PREFÁCIO: O PLANEJAMENTO ECONÔMICO ESTÁ DE VOLTA

Cédric Durand e Razmig Keucheyan, Tradução Cesar Locatelli 9

INTRODUÇÃO

Ronaldo Coutinho Garcia 14

CAPÍTULO 1. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E MODELOS DE ESTADO NO BRASIL: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do Ipea

Luciana P. Papi, Luana Kohlrausch, Paxuca B. Sanchez, Diogo J. Demarco 17

CAPÍTULO 2. POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: tensoes estruturais das políticas públicas federais em 30 anos da CF (1988-2018)

José Celso Cardoso Jr 54

CAPÍTULO 3. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO E SUAS DISJUNTIVAS CRÍTICAS

José Celso Cardoso Jr. e Eugênio Vilela dos Santos 88

CAPÍTULO 4. NEM CAUSALIDADE, NEM CASUALIDADE: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus

José Celso Cardoso Jr. e Rafael Neto 118

CAPÍTULO 5. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, AGENDA PRESIDENCIAL E PLANO PLURIANUAL

Jackson De Toni 153

CAPÍTULO 6. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PROSPECÇÃO DE CENÁRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

José Celso Cardoso Jr 204

CAPÍTULO 7. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

José Celso Cardoso Jr 224

CAPÍTULO 8. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E INVESTIMENTOS NA EXPERIÊNCIA DO PAC (2007-2014)

José Celso Cardoso Jr. e Cláudio Navarro 248

CAPÍTULO 9. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

José Celso Cardoso Jr 285

CAPÍTULO 10. DESMONTE DO ESTADO NO GOVERNO BOLSONARO: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento

José Celso Cardoso Jr 323

CAPÍTULO 11. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público

José Celso Cardoso Jr., Daniel Tarragó Sanfeliu e Quim Brugué Torruella 348

POSFÁCIO: BASES PARA UMA REFUNDAÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO NO BRASIL

José Celso Cardoso Jr. e William Nozaki 383

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 400

NOTAS BIOGRÁFICAS 443

Na atual quadra de desenvolvimento nacional, o Brasil encontra-se diante de escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política e dos movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade (econômica, política e social; mas também intelectual, moral e cultural), ou se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

APRESENTAÇÃO GERAL E AGRADECIMENTOS

José Celso Cardoso Jr.

Este livro está composto por capítulos escritos e reescritos ao longo dos últimos cinco anos de pesquisa aplicada, assessoramento governamental e capacitação de servidores em temas do Estado brasileiro, suas organizações, instituições e o planejamento governamental em curso no Brasil.

Porquanto cada capítulo traga, individualmente, histórias próprias e contextos específicos, vistos em conjunto eles representam mais um esforço coletivo no sentido de mostrar os limites, mas também os alcances possíveis e necessários da função-planejamento em âmbito governamental.

Se, por um lado, é certo dizer que o grau de maturidade institucional brasileira neste campo está ainda muito distante do mínimo possível e necessário, com vistas a um desempenho setorial e agregado mais condizente com a realidade nacional, por outro, é igualmente correto afirmar que o planejamento governamental existe e funciona!

Tal afirmação pode parecer temerária à primeira vista, mas o fato é que, quando se pesquisa adequadamente o tema, verifica-se correlação positiva entre iniciativas

semiestruturadas de planejamento e resultados setoriais e agregados em termos de entregas de bens e serviços públicos e mesmo em termos de alguns indicadores clássicos de efetividade, como crescimento econômico, bem-estar social etc...

Daí o otimismo e a positividade do título deste livro, uma aposta – como o próprio planejamento o é – no sentido de provocar o debate público sobre assunto tão controverso, aguçando para tanto o famoso “benefício da dúvida” entre os céticos, dentre os quais se destacam os próprios governantes, os dirigentes públicos e privados, os servidores públicos, acadêmicos e imensos setores da sociedade civil.

Considerando, sobretudo, o momento situacional terrível pelo qual passa o Brasil nessa quadra histórica de desânimo pessoal e desencantamento geral da nação, torna-se obrigação ética e moral de todos aqueles que ainda não desistiram de pensar e de lutar pelo desenvolvimento brasileiro, manter a mente sã e o corpo saudável, a esperança no ser humano e nas ações coletivas que ele é capaz de engendrar, única forma – ao fim e ao cabo – de promovermos algum tipo de superação positiva da crise que assola o país.

Isto posto, meu mais profundo agradecimento aos colegas partícipes desse e demais projetos e livros que já organizei ou escrevi sobre temas tão intrincados, certo de que isso tudo não apenas não terá sido em vão, como servirá no futuro de alicerce para a reconstrução nacional.

Boa leitura e reflexão a todxs!!!

PREFÁCIO

O PLANEJAMENTO ECONÔMICO ESTÁ DE VOLTA

Cédric Durand e Razmig Keucheyan,
Tradução Cesar Locatelli

Quando a URSS entrou em colapso, a questão do planejamento econômico parecia resolvida de uma vez por todas. Na luta entre o mercado e o plano, o primeiro conquistou uma vitória decisiva. Trinta anos depois da queda do muro de Berlim, o veredicto não é mais tão óbvio. Em todo o mundo, debates acadêmicos e políticos sobre planejamento econômico estão em ascensão.

Três razões explicam esse retorno inesperado. Primeiro, a grande recessão de 2008. Essa crise do capitalismo não apenas ilustrou, mais uma vez, a irracionalidade do mercado. Mas os esforços para contê-lo vieram com intervenções estatais de grandes proporções, financeiras e regulatórias. No mundo pós-2008, a vitória do mecanismo de mercado “livre e não distorcido” parece menos decisiva, afinal.

Em segundo lugar, a crise ecológica. Quando se trata de pensar sobre desenvolvimento sustentável, muitos tomam em consideração planejar sem usar a palavra. Atualmente, os especialistas referem-se a “cenários” ambientais, que proporcionarão um futuro livre de carbono. No debate sobre

o “Novo Acordo Verde” (Green New Deal), estimulado pelo endosso de Alexandria Ocasio-Cortez ao projeto, a palavra “planejamento” é raramente usada. Mas a ideia de sujeitar escolhas produtivas e investimento a objetivos de longo prazo que não o lucro está claramente lá. Isso equivale ao planejamento econômico.

A terceira razão é o surgimento das tecnologias da informação. Formas históricas de planejamento foram sobrecarregadas com o chamado “problema de informação”. Os regimes socialistas do século XX tentaram substituir a coordenação pelo sinal de preços e a oferta e demanda pelo planejamento ex-ante. Isso foi feito para permitir uma alocação mais racional de recursos (recursos naturais, força de trabalho) e, assim, tornar as economias menos sujeitas a crises e desemprego. Entre outras coisas, isso implicava ser capaz de prever antecipadamente que necessidades satisfazer e fornecer essas informações às unidades de produção.

No século XX, o planejamento ex-ante claramente falhou. O que os consumidores querem e quanto desejam, são duas perguntas que os planejadores nunca conseguiram responder com eficiência. Reunir as informações necessárias para coordenar a atividade econômica revelou-se impossível. Para elaborar um plano, você precisa agregar informações no nível macroeconômico e, ao mesmo tempo, enfrentar incertezas inescapáveis na produção e mudanças nas preferências do consumidor. Além disso, isso deve ser feito em tempo hábil. Distorções na expressão de necessidades e inércia no aparato produtivo provocaram o impasse do sistema.

Uma das grandes questões do início do século 21 é: os algoritmos e os big data mudam a natureza desse problema? “A revolução do Big Data pode ressuscitar a economia planejada”,

de acordo com uma coluna do Financial Times de setembro de 2017. As plataformas digitais são uma ferramenta poderosa para centralizar e gerenciar informações. Ao contrário do que aconteceu na URSS, essa centralização não é feita por seres humanos com faculdades cognitivas limitadas e propensas a erros e corrupção. Isso é feito por algoritmos.

A Amazon sabe muito sobre as preferências dos consumidores em muitos setores. O big data permite combinar coordenação macroeconômica (ou quantitativa) com microeconômica (ou qualitativa). As plataformas são capazes de agregar quantidades imensas de informações instantaneamente e, simultaneamente, acompanhar as preferências individuais. Isso, a burocracia soviética de planejadores nunca foi capaz de alcançar.

Nas últimas décadas, o software de planejamento de recursos empresariais (ERP – enterprise resource planning) se tornou um importante dispositivo de governança, tanto no setor industrial quanto nos serviços. Os ERPs mais poderosos permitem uma visão pan-óptica, em tempo real, do ecossistema em que as empresas se encontram. Isso reforça muito sua capacidade de controle e transformação.

O Walmart usa um programa de software chamado HANA como um incentivo para a inovação. Os dados fornecidos por 245 milhões de clientes, no ritmo de 1 milhão de transações por hora, por 17.500 fornecedores, pela atividade interna da empresa, e também dados externos com impacto nos negócios – clima, sentimento de redes sociais, indicadores econômicos – todos esses dados representam matérias-primas a partir das quais os analistas fazem inferências para resolver os desafios que a empresa enfrenta.

Contra todas as probabilidades, os algoritmos podem ser bem socialistas. É concebível que a Amazon, o Google ou o programa Industry 4.0, desenvolvido na Alemanha, se prepare para um futuro econômico pós-capitalista? Este argumento é desenvolvido por Leigh Phillips e Michal Rozworski no seu livro recentemente publicado *People's Republic of Walmart* (República Popular do Walmart). O chefe do Alibaba, Jack Ma, também leva essa ideia muito a sério:

“Nos últimos 100 anos, passamos a acreditar que a economia de mercado é o melhor sistema, mas, na minha opinião, haverá uma mudança significativa nas próximas três décadas, e a economia planejada se tornará cada vez maior. Por quê? Porque com acesso a todos os tipos de dados, podemos encontrar a mão invisível do mercado”.

Planejar, obviamente, não é apenas um problema econômico. É político. Significa assumir o controle de importantes escolhas produtivas, que influenciarão todos os setores da vida social e também a relação entre sociedades e natureza. Conseqüentemente, implica um aprofundamento da democracia.

No século XX, o planejamento econômico veio com estruturas políticas autoritárias. Na URSS, uma burocracia de planejadores decidia as qualidades e quantidades de bens para produzir, isto é, quais necessidades satisfazer e quais não satisfazer. Isso era feito de cima para baixo. Mas essa correlação entre planejamento e autoritarismo não é inevitável. Por um lado, o capitalismo também gera seus próprios autoritarismos políticos, como mostra o atual aumento de governos “populistas” de direita.

Agora é a hora de ser criativo em questões de desenho institucional, de modo a combinar o controle democrático

sobre a economia e a emancipação individual do consumismo. O planejamento econômico deve ser de baixo para cima. Experimentos em democracia “participativa” ou “deliberativa” têm sido numerosos em todo o mundo nos últimos vinte anos. Até hoje, contudo, grupos focais, júris de cidadãos, orçamentos participativos ou conferências de consenso não foram usados para influenciar escolhas produtivas.

O filósofo francês Dominique Bourg argumenta em favor de uma Assembleia do Futuro. Por meio da regulamentação, ela poderia assumir as escolhas sociais de médio e longo prazo, como as que afetam a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas. Essa assembleia deve ter fortes poderes decisórios em questões de atividade econômica. As instituições atuais da democracia representativa permaneceriam no lugar, mas seriam atualizadas de modo a adaptar-se aos desafios do século XXI.

Transcender crises econômicas e destruições ambientais simultaneamente é o objetivo. O planejamento econômico democrático é o instrumento para reconstruir uma narrativa coletiva e implantar uma nova soberania ao longo do tempo.

Cédric Durand é professor-associado de Economia na Universidade de Paris Cite e autor do livro ‘Fictitious capital. How finance is appropriating our future’ (Capital fictício. Como a finança está se apropriando do nosso futuro).

Razmig Keucheyan ensina sociologia na Universidade de Bordeaux.

Artigo publicado originalmente em: <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/economic-planning-back>

INTRODUÇÃO

Ronaldo Coutinho Garcia

Discutir o planejamento governamental nos tempos difíceis em que estamos vivendo é, sem dúvida, um exercício de resistência democrática. O planejamento estratégico público (PEP) é um dever do governo e um direito do cidadão. Em uma democracia a sociedade tem que ser informada sobre como o governante pretende construir o futuro da nação, para poder intervir de forma a participar em tal construção que não é obra exclusiva do governo, mas envolve a todos os atores sociais.

Os governantes que desvalorizam o PEP o fazem por incompetência e ignorância específica sobre o processo de conduzir transformações sociais que moldam o futuro ou por esposarem inconfessáveis propósitos que ferem os interesses da cidadania e da nacionalidade. Os grandes processos que levaram as nações desenvolvidas aonde hoje se encontram foram orientados por primoroso planejamento governamental, dando materialidade a projetos nacionais social e permanentemente legitimados. Nós mesmos, ainda que nem sempre em ambientes democráticos, conhecemos sofisticados processos de planejamento governamental e de condução de projetos nacionais. Nos governos Vargas, Juscelino e durante a ditadura militar projetos nacionais foram concebidos e implementados com o suporte de sistemas de planejamento que em suas respectivas épocas se mostraram eficazes.

A ofensiva neoliberal que alcançou o Brasil no final dos anos 80 coincidiu com a crise multidimensional que nos sufocava. Nesse roldão, não foi difícil associar o planejamento então praticado ao autoritarismo e considerá-lo responsável pelas agruras econômicas, financeiro-monetárias, sociais e mesmo políticas.

De lá para cá as ideias de Estado Mínimo, dos poderes milagrosos do mercado, da não necessidade do PEP se impuseram de forma poderosa. Conquistaram a elite cosmopolita-financista, as universidades e boa parte da intelectualidade e consideráveis segmentos da burocracia estatal. O importante era a gestão, a desregulação e a liberação de capital do máximo possível de regras civilizatórias (que haviam permitido os anos dourados do pós Segunda Guerra). O preço pago é sabidamente elevado: aumento das desigualdades sociais; desnacionalização da economia; desindustrialização; insegurança e violência públicas, entre muitas outras consequências perversas.

É preciso que fique claro não haver alternativa ao PEP. A improvisação, as decisões erráticas, a ausência de um processo coordenador, a desarticulação público-privada não promovem o desenvolvimento nacional inclusivo, sustentável e soberano. Conduzem ao seu contrário.

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA CÉTICOS, mais um instrumento de luta concebido e organizado pelo incansável José Celso Cardoso Jr., vem a público em momento mais do que oportuno. Ele é necessário para enfrentarmos os descabros cometidos em série na atualidade e é uma injeção de ânimo para os que militam pela causa do bom governo, da democracia, da soberania e têm inarredável compromisso com a grande massa do povo pobre de nosso país.

Em seus capítulos, produzidos por colaboradores dedicados e pelo próprio José Celso, o livro revela tanto a trajetória acidentada dos sistemas de planejamento governamental brasileiro, como experiências setoriais promissoras que trazem consigo inspirações para que se possa avançar. Apresenta avaliações acuradas dos processos relativos à prática do planejamento na vigência da Constituição Federal de 1988 e oferece reflexões instigantes para uma reforma do Estado e da Administração Pública condizente com os anseios democrático-populares. Aponta com agudeza o dramático desmonte do Estado promovido pelo governo Bolsonaro/Guedes, realçando a sua natureza antinacional e antipopular. E traz esperanças com o lançamento de Bases para uma Refundação Democrática do Estado brasileiro.

Quando a apatia, o imobilismo, o desânimo, o desencanto tomam o espírito de muitos, um livro como o que aqui se apresenta é a sacudida que desperta, o empurrão que vence a paralisia intelectual e política, o estimulante à criatividade construtora do novo. É um chamado à luta pelo presente e o futuro de todos nós. Que nossos ouvidos estejam abertos a escutá-lo.

Ronaldo Coutinho Garcia é Sociólogo, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA (desde 1978), trabalhou com desenvolvimento regional/rural, bioenergia, avaliação social de tecnologias agrícolas, segurança alimentar.

CAPÍTULO 1

O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E

MODELOS DE ESTADO NO BRASIL:

uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do IPEA.¹

Luciana P. Papi, Luana Kohlrausch, Paxuca B. Sanchez, Diogo J. Demarco

O debate sobre planejamento governamental avança a partir da década de 1930 nas economias ocidentais como resposta à quebra da bolsa de New York de 1929, que levou a uma crise econômica internacional profunda e causou um abalo na crença do livre mercado e no progresso espontâneo das sociedades (POLANY, 2012). Como consequência, houve uma valorização dos Estados como salvaguarda dos processos cíclicos de crise (idbem, 2012), que passaram a intervir na economia e na proteção social, desenvolvendo, assim, capacidades estatais para alcançarem seus objetivos.

Nesse contexto, tanto no centro (a partir das ideias keynesianas e do *New Deal*) quanto na periferia (a partir do desenvolvimentismo), pode-se afirmar que o planejamento foi a principal ferramenta utilizada pelos Estados para promover o desenvolvimento e a transformação social (BIELCHOWSKY, 2004). No caso dos países centrais, serviu como estratégia para reconstrução das nações devastadas pela II Guerra (o plano Marshall), levando a Europa a alcançar um grande

¹ Este texto foi apresentado no 3º ENEPCP (Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas) em Natal-RN em agosto de 2019.

crescimento econômico já nos anos 1950 e 1960 (GIACOMONI E PAGNUSSAT, 2007). Nesse mesmo período, na América Latina funcionou como uma alavanca para o desenvolvimento – entendido como sinônimo de crescimento econômico e superação do subdesenvolvimento (BIELCHOWSKY, 2004). Desta forma, mesmo portador de limitações em sua aplicabilidade - por conta da excessiva centralização e certo nível de burocratização (MATUS, 1993) - o planejamento foi, durante a primeira metade do século XX (especificamente de 1930 a 1970), o aliado principal do Estado para a transformação das realidades.

Este movimento também se manifesta no Brasil. O debate sobre o planejamento nasce em paralelo ao modelo de Estado que o origina: o desenvolvimentista erguido a partir da Era Vargas, cuja característica principal foi a sua forte presença na implementação do projeto industrializador e modernizador do setor público. Neste ínterim, também se iniciam debates teóricos em importantes *think tanks* latino-americanos, como o Instituto Superior Estudos Brasileiros (ISEB) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que retroalimentaram com ideias e propostas a estratégia de desenvolvimento da região. Em geral, os teóricos do desenvolvimentismo avaliavam o planejamento como um importante instrumento para a condução do processo de industrialização - um eixo central na construção de um Estado “capaz” nas suas tarefas de promoção do desenvolvimento econômico (BIELCHOWSKY, 2004). Entretanto, no caso brasileiro, apesar de grandes esforços na construção de estruturas de planejamento desde o DASP, muitos dos planos fracassaram na sua implementação (REZENDE, 2011).

A partir do governo Castelo Branco, cresce a consciência da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento para desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (REZENDE, 2011). Com isso, deu-se início a uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano de longo prazo. E foi no bojo destas iniciativas que nasceu o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), cuja criação foi fomentada pelo ministro Roberto Campos. A ideia de criar um instituto com esses objetivos visava reforçar a base de conhecimento técnico à disposição do Estado brasileiro, com o propósito de ampliar a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento (SIDNEY, 2014).

Apesar do IPEA ter colaborado desde sua fundação com a formulação de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento (tais como o PAEG e o Plano Decenal), dada sua expertise e produção de estudos técnicos, a partir dos anos 1980 a Instituição passa a enfrentar dificuldades. Segundo Rezende

Neste período o sistema de planejamento sofreu duros golpes, havendo um progressivo “esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo” (REZENDE, 2011, p. 186).

Como consequência do processo de crise internacional nos anos 1970, que colocou o Estado - seu tamanho e *modus operandi* - como pivô da crise, as ideias liberais voltam a ganhar espaço como paradigma para a política e administração dos Estados. Passa a haver, assim, tanto no Brasil quanto nas demais economias ocidentais, uma inflexão no modelo de Estado, de um caráter keynesiano/desenvolvimentista para outro, mais liberal. No Brasil, este processo teve como consequência um enfraquecimento do sistema de planejamento e do próprio IPEA. Então, se é possível afirmar que na primeira metade

do século XX há uma correlação positiva entre tamanho do Estado, planejamento e desenvolvimento, a crise da década de 1970 representa o questionamento das possibilidades do planejamento como instrumento de operacionalização da mudança social, uma vez que há um privilegiamento do livre mercado enquanto mecanismo ótimo para alocação de recursos.

Partindo do pressuposto que o IPEA constituiu-se historicamente como um *Think Tank*, na medida em que sua função foi subsidiar a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país (ÁVILA; HAUCK, 2014); e que porta autonomia relativa – pois se trata de um órgão governamental constituído para colaborar com a função do planejamento; sustentamos nesse trabalho que os projetos políticos governamentais podem afetar a agenda de pesquisa da Instituição, que oscila entre temas e quantidade de produção conforme os governos. Desta forma, o objetivo deste capítulo é identificar os sentidos atribuídos ao planejamento governamental nas publicações do IPEA em três décadas – de 1990, início do processo reformista brasileiro, até os dias atuais – e quais as relações destes sentidos com os modelos de Estado vigentes nos distintos contextos, especialmente considerando a retomada do planejamento nos anos 2000. Para atender a esse objetivo, verificamos a evolução no número de publicações relacionadas ao planejamento no período de 30 anos; classificamos as publicações quanto ao ano da publicação, tipo (se artigo, livro, nota técnica, entre outros); níveis federativos de planejamento; setores de políticas públicas; identificamos e classificamos as publicações quanto aos sentidos e valores atribuídos ao planejamento; por fim problematizamos os achados frente ao debate sobre modelos de Estado.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de um estudo exploratório com objetivos descritivos, operacionalizado através de análise bibliométrica. A constituição do *corpus* de análise foi realizada através de pesquisa *online* no repositório do IPEA (<http://repositorio.ipea.gov.br>) e deu-se em duas etapas. Na primeira delas foi realizada a busca pela palavra-chave ‘planejamento’ em todo o repositório, tendo como filtro o ano de publicação (ano a ano, entre 1990 a 2019). Considerando que os filtros desta primeira etapa foram amplos e retornaram muitas publicações onde o planejamento não era objeto de discussão – como ao falar sobre ‘tendências do sistema de saúde’ e tratar sobre ‘planejamento familiar’, foi realizada uma segunda etapa onde se selecionou, documento a documento, aqueles onde o planejamento era objeto de análise/problematização. São as publicações resultantes desta segunda etapa de seleção que constituem o *corpus* e banco de dados de análise nesta pesquisa, que foi tratado a partir de dimensões-chaves.

Para atender aos objetivos do trabalho, nas páginas que seguem trazemos um marco teórico-conceitual sobre *Think Tanks* e porque o IPEA pode ser considerado uma instituição desse tipo. Na sequência, trazemos a trajetória de construção do planejamento no Brasil e sua relação com os governos. Na terceira seção, antecedendo a análise de dados, discutimos os modelos de Estado como subsídio para análise sobre os sentidos do planejamento na seção final.

1. O IPEA como Think Tank

Os *Think Tanks* têm por objetivo típico a pesquisa e disseminação de ideias relacionadas a políticas públicas (ÁVILA; HAUCK, 2014) e podem ser entendidos enquanto organizações especializadas em produzir análise (*policy analysis*) e defender causas ou políticas (*policy advocacy*) compreendidas como de relevância coletiva. Assim, tais instituições ofertam instrumentalização técnico-política para decisões em diversas áreas de políticas públicas, como educação, saúde, segurança, gestão, meio ambiente, relações internacionais, etc (SECCHI & ITO, 2016).

As primeiras iniciativas envolvendo a criação destas organizações formais, cuja temática era principalmente orientada para a política externa, ocorreram na primeira década do século XX, nos Estados Unidos. O termo *Think Tank* era utilizado para se referir às salas secretas onde se elaboravam planos e estratégias militares (TEIXEIRA SILVA, 2007 apud Dias-Rigolin e Hayashi, 2011). Contudo, verifica-se que a tendência de criação destas organizações compreendidas como *Think Tanks* remonta aos anos 1945, nos Estados Unidos, e possuíam entre as suas funções produzir e disseminar conhecimentos, construindo uma ponte entre os resultados das investigações científicas e as políticas públicas (FACHONE E VELHO, 2014, p.51).

Recentemente, dados do relatório *Think Tanks and Civil Societies Program (TTCSP)* indicam que no ano de 2017 havia 7.815 organizações classificadas como *think tank*, das quais 55% estão localizadas na América do Norte e Europa. E, cerca de um terço destas organizações nestes continentes foram criadas a partir da década de 1980. (MCGANN, 2018 apud Vianna et al, 2019).

Os debates acadêmicos que buscam conceituar *Think Tanks* – TTs – estão longe de serem consensuais. As principais divergências relacionam-se com as tentativas de classificação e definição de parâmetros de enquadramento de diferentes instituições dentro do escopo de um TT, especialmente tomando como referência o grau de autonomia formal destas em relação a grupos de interesse, partidos políticos e governos (DIAS-RIGOLIN E HAYASHI, 2014). Há na literatura definições mais ortodoxas que dão ênfase à necessidade de autonomia formal; e outras mais ecléticas, que tentam entender os TTs não a partir de seus vínculos, mas com base no seu papel e função (MEDVETZ, 2008 APUD FACHONE E VELHO, 2014).

Concordando com Dias-Rigolin; Hayashi (2014), para quem as definições mais ortodoxas de TTs, que visam criar taxonomias *de quem está dentro e fora* a partir da independência formal destas instituições em relação a grupos de interesse, acabam por deixar de fora importantes instituições, especialmente aquelas constituídas fora do contexto anglo-saxão, nesse artigo adotamos a perspectiva eclética analisando os *think tanks* a partir de sua função na sociedade.

Retomando Weaver e McGann (2002, apud HAUCK; ÁVILA, 2014), a expansão dos TTs para outros contextos fez com que estas instituições precisassem se adaptar a diferentes características e contextos sócio-históricos, onde, por exemplo,

A ausência de tradições filantrópicas fortes ou legislações tributárias que encorajem a filantropia privada levou os TTs, em muitos desses países, a serem primariamente fundados por governos, partidos políticos, ou doadores internacionais, como é o caso de alguns países asiáticos, Rússia e Comunidade de Estados Independentes, assim como o próprio Brasil. (HAUCK; ÁVILA, 2014, p. 185)

Assim, na busca de uma definição menos restritiva, Medvetz (2008 apud DIAS-RIGOLIN E HAYASHI, 2011), pontua que eles podem ser compreendidos como organizações que atuam em espaços sociais híbridos, frequentemente situados nas fronteiras de distintos campos: o político; o econômico; o da mídia; e o da produção de conhecimento. Confrontam-se, deste modo, necessidades de inserção política, publicidade e garantia de sobrevivência financeira com a perspectiva de construir e manter a autoridade intelectual e o rigor metodológico - sem os quais estas instituições não se legitimam.

Já Acuna (2009, apud Dias-Rigolin e Hayashi, 2011, p. 10) propõe considerar como TTs como

a) atores coletivos; b) formalmente institucionalizados; c) sem fins lucrativos; d) cuja função organizacional dominante, de fato ou de direito, seja influenciar as políticas públicas; e) influência esta que é exercida através da produção e transmissão do conhecimento; f) transmissão cujo foco pode incidir sobre diversos atores passíveis de interferir, direta ou indiretamente, na formulação e implementação de políticas públicas (sejam atores governamentais, páragovernamentais, do mercado ou da sociedade civil).

É a partir desta interpretação eclética que se assume neste trabalho o IPEA como um *Think Tank*, especialmente porque ele nasce de uma iniciativa do governo com a função de subsidiar a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país. Em que pese as noções de desenvolvimento terem se modificado ao longo do tempo, em função dos governos que transitaram, o papel do IPEA continua sendo de produção e transmissão do conhecimento científico qualificado e socialmente útil. Por essa razão o IPEA figura, de acordo com o ranking mundial de TTs, o *Global got-to think tanks Index*², entre os oito mais importantes TTs na 2 Segundo tipologia de vínculos institucionais elaborada pelo Global got-to think tanks Index, a maior parte dos TTs pode se enquadrar entre as

América do Sul e Central - junto com FGV e CEBRI, no Brasil - e o 25º melhor TT filiado ao governo a nível mundial, segundo dados de 2018.

O atual IPEA nasceu sob o nome de EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada) e foi criado em 1964, por iniciativa do Ministério do Planejamento, a partir do crescimento do acordo, na década de 1960, sobre a necessidade de se reforçar o arcabouço do planejamento para desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (REZENDE, 2011). Foi então que o Ministro Roberto Campos convidou o economista João Paulo dos Reis Velloso a revisar o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e, com isso, desenvolver um novo órgão governamental que ajudasse o Executivo a formular o planejamento da economia a partir de uma visão estratégica (SIDNEY, 2014). A partir desse marco, tem início uma ampla mobilização de recursos técnicos para reforçar a base de conhecimento à disposição do Estado brasileiro, com o objetivo de ampliar a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento.

Iniciou-se, assim, a composição de uma equipe de trabalho multidisciplinar composta por especialistas de diversas áreas do conhecimento como: economia; comércio exterior; indústria; agricultura; energia; transportes; recursos humanos; saúde; saneamento e desenvolvimento regional. Diante da escassez de conhecimento especializado no Brasil, algumas universidades estrangeiras - como a Universidade de Berkeley da Califórnia, Estados Unidos - colaboraram com a fundação do EPEA enviando uma equipe para funcionar em caráter permanente (VELLOSO, 2005, p. 25). Isso contribuiu

categorias de autônomo e independente; quase independente; filiado ao governo; quase governamental; filiado à universidade; filiado a partidos políticos; e corporativos (com fins lucrativos). Segundo a metodologia do índice, o IPEA enquadra-se na categoria “filiado ao governo.”

para a consolidação de um quadro burocrático qualificado, do que mais tarde viria a ser o IPEA.

A ideia era construir um órgão pensante de governo, fora da rotina da administração.[...] Pretendíamos que o IPEA fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, policy-oriented, e que ajudasse o governo a formular o planejamento numa visão de médio e longo prazo. (VELLOSO, 2005, p. 21).

O EPEA transforma-se em IPEA com a reforma administrativa de 1967, quando tornou-se fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, possuindo como finalidade, segundo o art. 190 do decreto lei 200/67, “auxiliar o Ministro de Estado na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover a atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial” (ART 190, DECRETO LEI 200/67, redação dada pela LEI 8029/90).

Cabe salientar que, desde o período de sua fundação, o IPEA teve forte participação na construção do planejamento governamental, sobretudo no regime militar, avançando na ideia de planejamento de longo prazo. Desta forma, nos anos 1960, colaborou com a formulação do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Costa e Silva, que logo fora substituído pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Ainda ao longo dos anos 1960, no âmbito da reforma administrativa de 1967, as competências do IPEA se ampliam. Conforme Sidney (2014),

Em 1966 foi criado o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento (1967-1969) recebeu como herança o Econômico e Social (Cendec), cuja finalidade era qualificar pessoal das secretarias gerais dos ministérios e das secretarias de planejamento dos estados, bem como manter o programa de doutoramento de técnicos do próprio Ipea no exterior. Em seguida, em 1968, surge o Centro Nacional dos Recursos Humanos (CNRH), voltado para a elaboração do orçamento das políticas públicas dos ministérios setoriais das áreas de saúde, educação e emprego com base no conceito de “capital humano” (2014, p. 5).

No início da década de 1970 o IPEA divide-se em IPLAN - Instituto de Planejamento, de configuração mais técnica, voltado para o desenvolvimento do planejamento integrado às ações próximas e imediatas do governo federal e localizado em Brasília; e o INPES - Instituto de Pesquisa - de caráter mais acadêmico, localizado no Rio de Janeiro. Essa divisão de especialidades, conforme Sydney (2014), representou uma tentativa de autonomização do instituto no sentido de uma produção mais acadêmica e crítica.

O Ipea passava a ser um grande instrumento para a visão das políticas públicas, para o desenvolvimento da pesquisa e, portanto, da habilidade de conhecer e formular uma crítica sobre o que ocorre no país (SIDNEY, 2014, p.5)

Entretanto, apesar desse processo de autonomização, ao longo dos anos 1970, o prestígio do instituto aumenta com os governos militares. Na medida em que houve incorporação de novos técnicos, aumentou significativamente a realização de trabalhos que colaboraram com tais governos. Conforme Malan,

Ao longo da década de 1970, a credibilidade do IPEA como órgão pensante para apoio ao planejamento governamental cresce na medida em que a equipe do instituto mantém a realização de diagnósticos e planos setoriais notáveis da admiração dos presidentes de governos sucessores, tendo realizado a publicação de estudos pioneiros em áreas estratégicas como agricultura, com a descoberta dos Cerrados, economia, com estudos sobre a distribuição da riqueza, na educação estimulando os investimentos para a educação primária, e na indústria com trabalhos sobre estrutura de proteção industrial. Ademais, desempenhou importante papel no estímulo ao desenvolvimento institucional dos centros de pós-graduação em economia, no Brasil (MALAN, 2005, p. 64).

Por outro lado, conforme relata Bonelli (2005), o INPES foi um espaço de resistência à tendência de captura dos governos. Por isso, ao longo da década de 70 vão aparecer

trabalhos de crítica à política econômica do governo. Conforme o autor

Desde o início a ideia era manter a atividade de pesquisa preservada. Desde a origem, o Inpes ficou ligado a uma visão mais acadêmica da pesquisa aplicada. Sempre nos consideramos parte da comunidade acadêmica. Muitos dos pesquisadores tinham, e têm, vínculo com universidades. Talvez por isso, ao longo da década de 70 não aparecer no Inpes trabalhos de crítica à política econômica do governo (BONELLI, 2005, p.74-75).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o IPEA passa a ser incluído sob o Regime Jurídico Único, inserindo-se em suas prerrogativas um novo arcabouço de estudos relacionados às políticas sociais que, de certa forma, reafirmou e consolidou o papel de atuação da Instituição na elaboração dos diagnósticos sócio-econômicos e territoriais brasileiros (SIDNEY, 2014). Houve também novidades na área de divulgação dos trabalhos do instituto, como a elaboração dos livros e Textos para Discussão. Inclusive o Boletim de Conjuntura teve ampliação no escopo de divulgação (BONELLI, 2005, p. 80).

Entretanto, dado o processo de reformas do Estado que esvaziou seu sentido pretérito e derrubou um dos pilares que originou o IPEA - o planejamento -, a Instituição passa por um período difícil (BIATO, 2005, p. 89). Sidney (2014) corrobora com essa percepção

A transição para a democracia, no início dos anos 1990, foi um período difícil para nossa instituição. Quando entrei como estagiário [em 1991], éramos um instituto abatido, sucateado, tivemos que organizá-lo, fazê-lo ressurgir das cinzas”, recorda o atual presidente da casa, Sergei Soares, que vivenciou a recuperação do prestígio e do escopo de atuação do Ipea ao longo de sucessivas gestões desde então (SIDNEY, 2014, p.14).

Atualmente, o IPEA encontra-se vinculado ao Ministério da Economia, sendo sua missão “Aprimorar as

políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.”³. Segundo o planejamento estratégico da Instituição, são seus objetivos finalísticos: “Avaliar e propor políticas públicas e programas essenciais ao desenvolvimento do país”; “Formular estudos prospectivos para orientar estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo”; “Assessorar o Estado na melhoria da qualidade de suas decisões” e “Contribuir para a qualificação do debate público quanto aos rumos do desenvolvimento do país e da ação do Estado”, pautando-se pelos valores da “Diversidade de visões”, “Isenção e imparcialidade”, “Excelência técnica”, “Criatividade e inovação” e “Valorização das pessoas”.

A estrutura organizacional do Instituto se divide entre sete diretorias, quais sejam: Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais - DINTE; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - DISOC; Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas - DIMAC; Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - DIEST; Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES; Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura - DISET; Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais - DIRUR.

Assim, em que pese o entendimento do IPEA enquanto um importante TT brasileiro e o fato da Instituição ter sua origem e estrutura vinculada ao aparato governamental, cabe problematizar as condições sociais de produção e a autonomia da Instituição na definição das agendas de pesquisa e produção de conhecimento frente a possíveis tensionamentos provenientes da própria estrutura governamental. Opta-se,

3 Segundo informações do site do IPEA (<http://www.ipea.gov.br/>), acessados em 15 de julho de 2019.

inspirado na abordagem metodológica sugerida por (DIAS-RIGOLIN; HAYASHI, 2014), por fazê-lo através da análise bibliométrica das publicações produzidas ao longo do tempo, em paralelo a uma análise qualitativa de contexto que permita associar a vigência de determinados modelos de Estado e a agenda de pesquisa empreendida pela Instituição.

Histórico do planejamento no Brasil

As primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil estão ligadas ao esforço de construção do *state-building* no período conhecido como a Era Vargas. Neste contexto, os mecanismos produzidos voltaram-se para completar o processo de construção nacional por intermédio de um tipo estatal, nacional desenvolvimentista, caracterizado pela centralidade do Estado como indutor da industrialização, urbanização e do desenvolvimento econômico, a partir de um aparato de planejamento centralizado. Por essa razão, esse momento é tido como um marco do aumento da intervenção do Estado na economia visando a promoção do desenvolvimento (REZENDE, 2011).

Neste sentido, o aumento da intervenção se manifestou através da estratégia de substituição de importações e do reforço das capacidades do Estado para transformar o panorama econômico e social da época. No âmbito da produção, o Estado investiu na capacidade de oferta, por meio da criação de indústrias de base, bem como fomentou o poder de absorção e demanda interna, por meio da concessão de direitos e ampliação do emprego formal. No âmbito do Estado, há o desejo de modernizá-lo e colocá-lo a serviço do projeto de desenvolvimento. A criação do DASP, como

órgão insulado e estratégico de planejamento se destaca nesse contexto (ABRÚCIO, L.F. et all, 2010), sendo que foi lá que se produziu o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro (o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional de 1939-1943).

A partir de então, uma série de grandes planos de desenvolvimento foram produzidos. Também sob coordenação do DASP foi elaborado o Plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, durante o governo Dutra (1946-1951), que se caracterizou como um programa de organização dos gastos públicos em setores infraestruturais e sociais. Aprovado em 1950, o plano tampouco pôde ser implementado. Na volta do governo Vargas, em mais um surto de intervenção do Estado na economia, o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionou o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. No governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas - um ambicioso plano de crescimento de longo prazo, concretizado em curto prazo (50 anos em 5), avançou na noção de plano com características de programação global da economia, em que pese terem sido selecionados projetos prioritários e ter esbarrado em problemas como falta de um esquema racional e adequado de financiamento (CARDOSO, 2011). É também neste período, e como resultado de reflexões realizadas no âmbito do ISEB e da CEPAL, que o planejamento governamental no Brasil passa a ser construído e valorizado como instrumento de gestão estratégica. Em que pesem as próprias características estruturantes do período, tais como a centralização, a programação econômica e o insulamento burocrático (NUNES, 2010), é possível afirmar que desde 1930 investiu-se na construção de um sistema de planejamento capaz de transformar a realidade nacional (REZENDE, 2011; CARDOSO JUNIOR, 2011).

A própria criação do EPEA, em 1964, insere-se no processo de valorização do planejamento enquanto instrumento estratégico de transformação social. Assim, uma das primeiras tarefas do recém criado Escritório foi revisar o Plano de Ação e Bases do Governo (PAEG), que se propunha a compatibilizar crescimento econômico e inflação baixa através de um programa estratégico (SIDNEY, 2014). É neste contexto, e como requisito de um acordo de cooperação técnica com os Estados Unidos⁴, que é elaborado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social que traçava um roteiro de ação para o período de dez anos, entre 1967 e 1976. Segundo Rezende (2011), o plano decenal pode ser considerado a primeira experiência concreta de estabelecimento de interesses e prioridades nacionais, conformando a mais abrangente proposta de planejamento econômico jamais feita no Brasil.

Apesar do Plano Decenal não ter sido implementado devido a instabilidades políticas e econômicas do período, sua elaboração consolidou uma burocracia pública de profissionais qualificados com a causa do planejamento (idbem, 2011). É também este grupo que elaborou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), em substituição ao próprio Plano Decenal, que visava aproveitar os ganhos com a estabilização monetária obtidos com o PAEG para acelerar o crescimento em curto prazo (1968-1970). Foi no íterim de vigência deste plano que o Estado brasileiro investiu em setores estratégicos, como nas empresas estatais nas áreas de siderurgia, petroquímica, geração de energia, etc, estimulando o processo de industrialização do país e conduzindo ao chamado *milagre econômico brasileiro*.

4 Aliança para o Progresso, programa de cooperação técnica firmado com países latino-americanos para o desenvolvimento da região (SIDNEY, 2014).

Com as crises do petróleo de 1973 e 1979 e a instabilidade econômica deflagrada a partir de então, a visão de médio e longo prazo do planejamento governamental perde espaço para uma visão de curto prazo, que objetivava lidar com os problemas imediatos da economia. Assim, segundo Rezende (2011), na década de 1980 o sistema de planejamento sofreu duros golpes, havendo um progressivo “esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo” (p. 186). É possível inferir deste processo uma inflexão no modelo de Estado brasileiro, de um caráter desenvolvimentista para outro, mais liberal, sendo uma consequência desta transição o enfraquecimento do sistema de planejamento.

Com efeito, a crise econômica do período teve significativos impactos em todas as economias capitalistas ocidentais, não só sob o ponto de vista econômico, mas também político e institucional. Junto à emergência de uma nova ordem multipolar e globalizada, há um progressivo deslocamento do consenso keynesiano e desenvolvimentista que havia legitimado a ação estatal desde a década de 1930 - sendo que a intervenção estatal passa a ser vista como pivô da crise que colocou fim ao período de prosperidade vivido desde então. Para a matriz interpretativa neoliberal, que se tornou hegemônica no período,

Os problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações sociais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-Guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011)

A própria face centralizadora e autoritária dos regimes da maioria dos países ocidentais foi associada ao discurso

de Estado de “bem Estar” e/ou desenvolvimentista. Assim, observa-se entre 1980 e 1990 a implementação de uma ampla agenda reformista, que visava efetuar a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um Estado regulador, pró-mercado, visando a “reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos de que dispõe para governar” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 11), descartando-se o conjunto da obra sem distinções sobre o que era ou não eficaz em termos de instrumentos de administração pública. Nesse contexto, que marca também a queda do bloco socialista, a gestão pública aproxima-se do modelo de gestão privado (PETERS, 2005), ao mesmo tempo em que o planejamento, como instrumento central para o desenvolvimento, sofre um recuo. Desta maneira, paulatinamente, o planejamento vai se tornando uma peça de menor importância no setor público, reduzindo-se ao papel de projeção orçamentária e visões/ações de curto prazo, voltadas a resultados. Perdeu-se, com isso, muito do sentido estratégico dos planos e a visão de longo/médio prazo portados no modelo anterior.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 consubstanciara uma nova concepção de planejamento. A instituição da obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais – PPA pelo artigo 165 CF/1988 de quatro em quatro anos, em todas as esferas da federação, de acordo com as peculiaridades locais – substituiu a obrigatoriedade da elaboração dos PNDs. A própria remoção do termo ‘nacional’ e ‘desenvolvimento’ na nomenclatura do plano já denota uma alteração em seu papel, deixando de ter uma visão nacional e omitindo a ideia de desenvolvimento. O Plano Plurianual (PPA) se constitui em um instrumento de planejamento de médio prazo, que deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um

período de quatro anos. O PPA pode ser considerado uma peça de planejamento estratégico que expressa uma dada visão de futuro - o futuro desejado de cada ente da federação. Cabe destacar que o PPA demorou a consolidar-se como peça efetiva de planejamento governamental nos anos 1990, seja pelo desmonte da estrutura que lhe dava concretude, seja pela subordinação do desenvolvimento às rédeas da estabilidade monetária (COUTO, 2011, p.11). Ademais, dado o processo de descentralização que repassou para os entes subnacionais a responsabilidade pela elaboração de planos tais como o PPA e os planos setoriais - a partir do pressuposto de que a proximidade dos gestores qualificaria a administração pública – perdeu-se a noção de integração de planejamento e desenvolvimento, tornando isoladas as iniciativas de estados e municípios. Em face da grande desigualdade federativa e a fragilização dos entes locais no que tange o desenvolvimento de capacidades estatais, muitas vezes o PPA tornou-se uma peça burocrática, assemelhando-se mais a um instrumento orçamentário do que de efetivo planejamento.

Já nos anos 2000, com a eleição dos governos de centro-esquerda, especialmente de Lula e Dilma, algumas mudanças foram postas em prática para revalorizar o planejamento. Em primeiro lugar, o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 apresenta uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, ausente nos planos anteriores. Em consonância com o movimento ocorrido na América-latina, a partir dos anos 2000, o debate em torno do desenvolvimento e da revalorização das capacidades do Estado para essa tarefa ampliam-se na região (FIORI, 2007; DRAIBE E RIESCO, 2009, 2011; DINIZ, 2007, 2011). Em franca oposição ao modelo neoliberal reinante durante a década de 1990, que se mostrou ao mesmo tempo incapaz de responder a problemas de crescimento econômico

e produziu um enorme contingente de novos pobres na região, estes governos trazem de volta o debate sobre o sentido do desenvolvimento e o papel do Estado na promoção do bem estar social. Isso fica explícito no primeiro PPA do governo Lula - 2004 a 2007, em que as palavras ‘Estado’, ‘desenvolvimento econômico e social’ passaram a figurar no centro da proposta governamental. Ademais, o enfoque na dívida social do Estado brasileiro com os mais pobres, ganha destaque. Não à toa, a agenda proposta para 2004 a 2007 articula um conjunto de investimentos para dinamizar o mercado de consumo interno, como o investimento em políticas de emprego e renda, a valorização do salário mínimo, a ampliação de crédito e, sobretudo, as políticas de inclusão social - que passam por Programas de Transferência Condicionada de renda (PTCs), relacionadas a estratégias de proteção social não contributiva, como a assistência social no atendimento e na prevenção às vulnerabilidades sociais. O Plano Brasil de Todos assim ilustra a estratégia de desenvolvimento:

O PPA 2004-2007 tem por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL, 2003, p. 15, **grifos nossos**).

Para executar esse novo projeto de desenvolvimento foram notáveis as iniciativas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e do IPEA para resgatar o sentido estratégico do planejamento na federação. Inicialmente, recompondo a força de trabalho e a institucionalidade dessa tarefa apostou-se em duas frentes de valorização: 1) o “envolvimento direto da sociedade” na construção do plano ou

sua construção participativa; 2) o apoio federativo aos estados e municípios para se capacitarem para esse trabalho.

Se a década de 1990 representou um período difícil para o IPEA, visto que houve um deslocamento das preocupações governamentais para a resolução de problemas de curto prazo - voltados a reformar o Estado no sentido de seu enxugamento - a partir dos governos de centro-esquerda, com a revalorização das capacidades do Estado e do planejamento no governo Federal, a Instituição ganha novo impulso, passando a publicar artigos e textos acerca do tema de forma exponencial. Com esse processo, a Instituição retroalimenta as experiências em marcha, assim como influencia no rumo de novas estratégias.

Sentidos do Planejamento e a relação com os modelos de Estado

Como pode ser observado do histórico descrito acima, o debate sobre planejamento governamental não só nasce em paralelo a um dado modelo de Estado, como também é possível inferir que sua importância e sentidos variam de forma correlata às mudanças ocorridas no entendimento do papel e função do Estado ao longo da história. Dessa forma, neste trabalho o planejamento foi utilizado como categoria de análise, de maneira que seus sentidos representam indicadores sobre estes distintos modelos.

Esta relação de correspondência entre modelos de Estado e valorização (como ocorreu no período desenvolvimentista e neo-desenvolvimentista⁵) e desvalorização (como no pós-

⁵ O debate sobre o neodesenvolvimentismo no Brasil foi trazido por um conjunto de autores do campo da economia e política em um momento em que o Estado brasileiro passou a ser mais ativo no processo de

crise da década de 1970) do planejamento, pode ser elucidada através de axiomas que fundamentam diferentes concepções de mundo. Para uma concepção de mundo neoliberal, que se tornou hegemônica a partir de 1970, a sociedade só existe através de ações individuais, sendo que o fim destas ações é a satisfação dos interesses. Assim, o sistema de cooperação não se dá por solidariedade, mas sim para satisfazer estes auto-interesses, e são destas interações que resulta a vida em sociedade (GROS, 2003). A partir deste pressuposto, os neoliberais questionam as possibilidades de um conhecimento propositivo sobre o futuro e, por corolário, *as pretensões de planejamento e intervenção estatal* (GROS, 2003).

desenvolvimento, especialmente nas políticas sociais, no contexto dos governos de centro-esquerda. Destaca-se entre os autores mais expressivos a tratar desse assunto, Bresser Pereira (2007), que definiu o neodesenvolvimentismo como uma proposta para se retomar a estratégia desenvolvimentista do Brasil, mas de forma atualizada e considerando o estágio de desenvolvimento brasileiro. Com efeito, não há consenso na literatura sobre a adequação desse conceito para entender o modelo de desenvolvimento empreendido na América Latina nos anos de 2004 a 2016. Entretanto, houve certo consenso de que a emergência dos governos de centro-esquerda expressaram uma aspiração por mudança de prioridades da agenda pública para além da estabilização e da rigidez fiscal (BRESSER PEREIRA 2007, FIORI 2007, MOREIRA, 2007; DRAIBE E RIESCO 2009; 2011; DINIZ, 2007; 2011; BOSCHI, 2015). É possível afirmar então que o eixo comum de ações dos Estados mantiveram-se em torno de: 1) uma oposição ao modelo econômico ortodoxo neoliberal e a tentativa de delinear projetos de desenvolvimento alternativos baseados no reforço da atuação dos Estados; 2) a crítica ao papel internacional dos Estados Unidos como gendarme do mundo e aos organismos internacionais como definidores das políticas públicas do continente; 3) uma revalorização do papel do Estado frente ao mercado, como estratégia central do 'novo' desenvolvimento; 4) a defesa dos direitos humanos, e sobretudo da justiça e desenvolvimento social, dado o cenário de extrema pobreza e indigência legados historicamente na região (MOREIRA, 2007; FIORI, 2007; DINIZ, 2007, 2011; PEREIRA, 2007).

Por outro lado, a matriz desenvolvimentista aporta ao planejamento um elemento central na transformação das sociedades (BIELCHOWSKY, 2004). Partindo da premissa da falibilidade da ideia de auto-interesse e eficácia alocativa do mercado para guiar o desenvolvimento (como evidenciado nas crises do mercado), o planejamento é situado como a ferramenta para identificar e operacionalizar as mudanças sociais de acordo com o interesse coletivo. Sobretudo, quando se trata de uma realidade de subdesenvolvimento, a alocação de recursos e distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico não se dá espontaneamente (FURTADO, 1961), por isso a interferência do Estado e da sociedade na deliberação do futuro desejado são fundamentais.

Assim, entende-se que os sentidos do planejamento se relacionam com as disputas por hegemonia em torno de ideias e concepções de Estado que legitimam e orientam a ação política concreta. Se na década de 1930 as ideias liberais que legitimavam o *laissez-faire* deram lugar a um conjunto de ideias baseadas no keynesianismo/desenvolvimentismo - que tinham o Estado à frente da promoção do desenvolvimento -, a crise iniciada na década de 1970 engendrou uma nova alteração do pêndulo em direção às ideias liberais. Já no início dos anos 2000, com a eleição de governos de centro-esquerda na América-Latina, reacende-se um novo ciclo de revalorização do papel do Estado em diversos níveis da economia e das políticas públicas (SADER, 2013; PEREIRA, 2007; DINIZ 2007; BOSCHI e GAITÁN 2015), trazendo de volta o debate sobre o papel do planejamento no desenvolvimento e seus arranjos de implementação.

A fim de operacionalizar a pesquisa aqui pretendida, assume-se que é possível identificar uma série de movimentos gerais e tendenciais entre os modelos de Estado assumidos

pelos países ocidentais ao longo da história, incluindo o Brasil. Entende-se que no período entre 1930 e meados de 1970 o modelo de Estado hegemônico é aquele de tipo keynesiano/desenvolvimentista, onde o planejamento governamental assume um caráter *econômico e tradicional* (MATUS, 1993), sendo um dos mais importantes instrumentos à disposição dos Estados na promoção do desenvolvimento e da transformação social. Este modelo de planejamento, segundo Matus (1993), possuía como características: 1) o desenho centralizado, formulado por uma pequena elite tecnoburocrática que buscava planejar a totalidade da realidade social, tornando os planos, muitas vezes, distanciados da sua aplicação e pouco efetivos; 2) conteúdo de programação econômica e setorial desconsiderando a complexidade dos problemas sociais a serem enfrentados.

Já a partir de 1970, em movimento que se intensifica entre as décadas de 1980 e 1990, o modelo de Estado hegemônico é aquele que se legitima através de um conjunto de ideias neoliberais, onde há um privilegiamento do mercado enquanto mecanismo ótimo para alocação de recursos e uma crítica à intervenção estatal, passando o planejamento a assumir um mero caráter de *gestão orçamentária*, focado em ações de curto prazo e reduzido a uma peça específica – o PPA (REZENDE, 2011, CARDOSO JUNIOR, 2015).

Já a partir dos anos 2000, nos países da América Latina há uma nova inflexão no modelo de Estado que passa a ser entendido enquanto ator responsável pelo desenvolvimento econômico e social, inaugurando um novo ciclo de valorização das capacidades estatais e do planejamento como instrumento de produção de capacidades estatais voltadas à promoção do desenvolvimento. Assim, são estas dimensões que servem de base para a operacionalização da análise aqui pretendida, conforme quadro abaixo:

Tabela 1. Dimensões de análise

Período histórico	Modelo de Estado hegemônico	Tipo de Planejamento
1929-1970	Keynesiano/ desenvolvimentista	Econômico tradicional
1970-2000 (AL)	Neoliberal	Gestão orçamentária
2000-2016 (Brasil)	Neodesenvolvimentista*	Econômico, social e participativo

* Não há na literatura consenso na nomenclatura adotada para o período.

Fonte: Elaboração própria

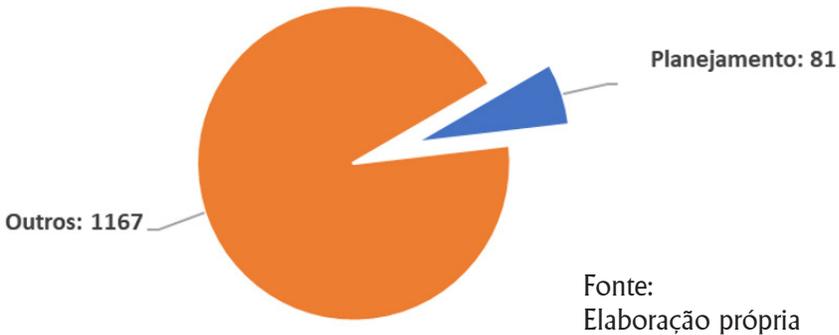
2. Sentidos do planejamento nas publicações do IPEA: uma análise dos modelos de Estado

O corpus de análise foi constituído através de pesquisa *online* no repositório do IPEA (<http://repositorio.ipea.gov.br>) e se deu em duas etapas. Na primeira delas foi realizada a busca pela palavra-chave ‘planejamento’, com o requisito de que ela estivesse dentro da categoria ‘assunto’; também foi utilizado como filtro o ano de publicação (ano a ano, entre 1990 a 2019). Desta primeira etapa resultou um banco de dados com 1248 entradas; todas elas foram classificadas quanto ao seu ano de publicação, título, tipo (Resenha, artigo, texto para discussão, etc), esfera de planejamento – federal, estadual ou municipal – e setor de políticas públicas.⁶ Com o banco de dados completo, uma análise dos títulos e resumos das publicações permitiu inferir que diversas delas não tinham como objeto principal da discussão o planejamento – como ao falar sobre ‘tendências do sistema de saúde’ e tratar sobre ‘planejamento familiar’. Assim,

⁶ Também compuseram o banco de dados um código de identificação da publicação e a URL de acesso ao documento.

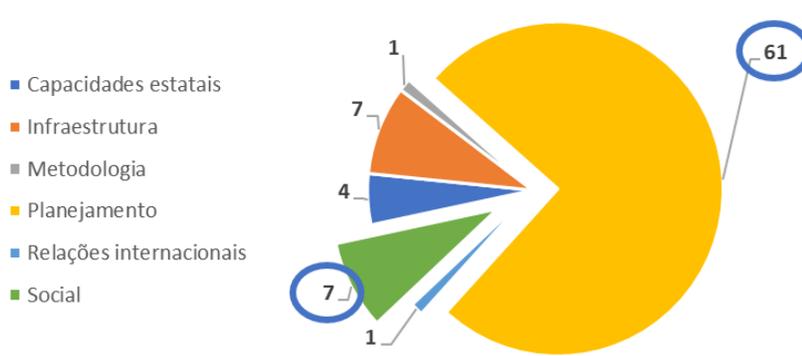
foi realizada uma segunda etapa de seleção, onde se classificou, documento a documento, aqueles onde o planejamento era objeto principal de análise/problematização, tomando como base para tanto o título e o resumo, o que resultou em um total de 81 publicações, conforme gráfico abaixo. São as publicações resultantes desta segunda etapa que se constituem no *corpus* de análise desta pesquisa. Vejamos os achados:

Gráfico 1 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, cujo objetivo central é o planejamento, entre os anos de 1990 a 2019.



Analisando as publicações produzidas pela Instituição ao longo dos últimos 30 anos, é possível perceber que elas tangenciam uma série de temas e/ou setores de políticas públicas. Aquele com mais destaque é o próprio planejamento de uma forma geral, respondendo por 61 publicações, seguido das áreas social e de infraestrutura, cada uma com sete publicações, capacidades estatais com quatro títulos e relações internacionais e metodologia com uma publicação dentro de cada escopo temático:

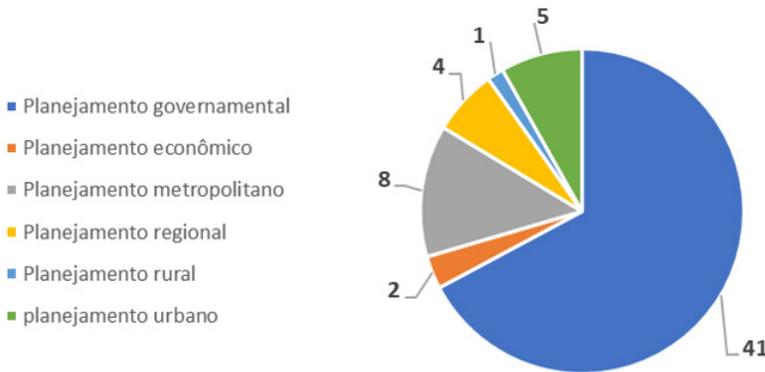
Gráfico 2 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, por tema, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria

Ao analisar as publicações produzidas sobre planejamento, aquelas em maior número dedicam-se a tratar do planejamento governamental (41 publicações), no que se incluem tanto debates normativos sobre o papel do planejamento e do Estado na promoção do desenvolvimento, bem como análises do planejamento no Brasil sob perspectiva histórica e sobre o próprio PPA, tanto a nível federal quanto estadual. O debate local e regional também está presente com publicações tratando de planejamento metropolitano (oito publicações) e regional (quatro publicações), sendo que o debate sobre planejamento urbano foi alvo de cinco publicações. Foram ainda publicados estudos relacionados ao planejamento econômico (duas publicações) e rural (uma publicação):

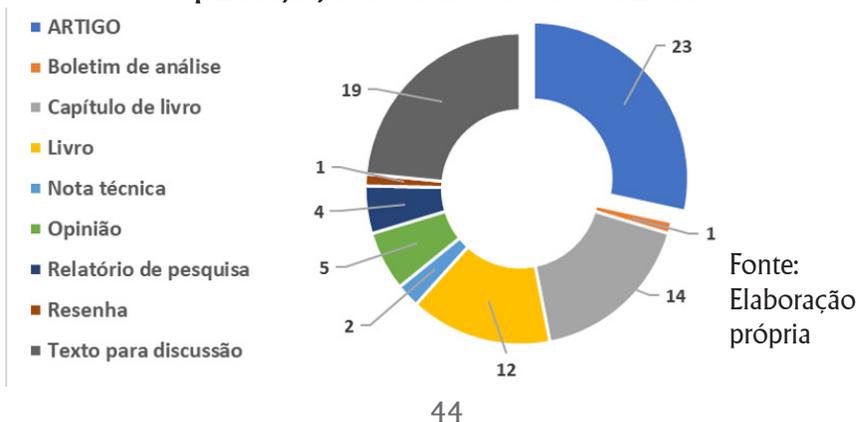
Gráfico 3 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, cujo tema é Planejamento, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria

Já em relação aos modelos de publicações, é possível perceber uma maior difusão entre os diferentes tipos: as publicações em forma de artigo são as em maior número, respondendo por 23 das 81 publicações do corpus de análise. Em segundo lugar aparecem os Textos para Discussão, com 19 publicações, seguido de capítulos de livro (14 capítulos) e livros (em um total de 12). Ainda se fazem presentes artigos de opinião (cinco publicações), relatórios de pesquisa (quatro publicações), notas técnicas (duas publicações), resenha e boletim de análise (uma publicação para cada):

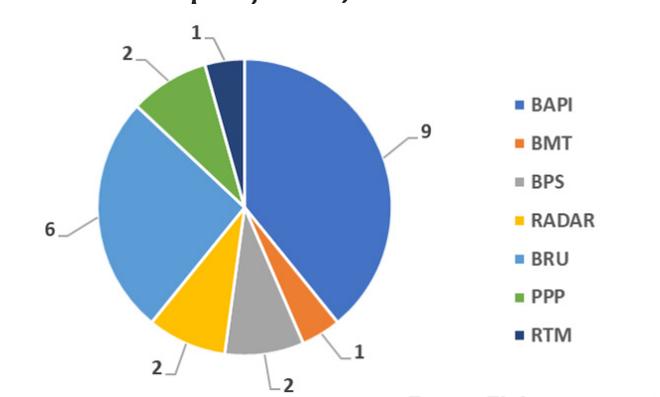
Gráfico 4 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, por tipo de publicação, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria

Também existe relativa difusão de artigos que tratam do planejamento dentre os periódicos produzidos pelo IPEA. Destaca-se que o maior número está dentro do Boletim de Análise Político-Institucional – BAPI, com nove publicações, seguido do Boletim Regional, Urbano e Ambiental – BRU, com seis publicações. A Revista Planejamento e Políticas Públicas, o Boletim Radar o Boletim de Políticas Sociais – BPS possuem duas publicações cada, e o Boletim Mercado de Trabalho - BMT – e Tempo no Mundo – RTM, uma publicação cada:

Gráfico 5 - Quantidade de artigos por periódicos, no Repositório IPEA, cujo objetivo central é o planejamento, entre os anos de 1990 a 2019

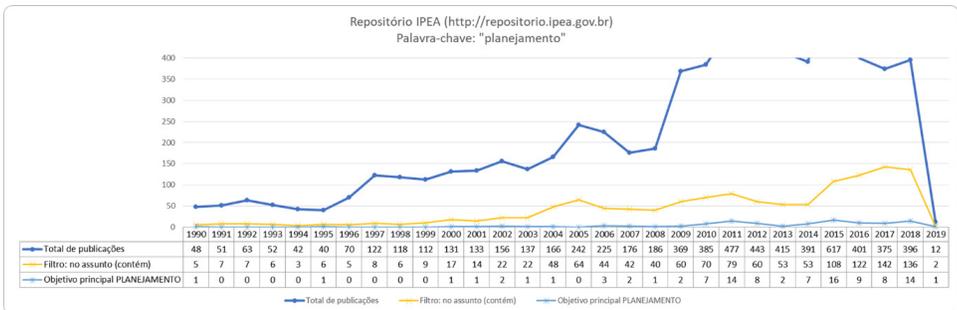


Fonte: Elaboração própria

A análise comparada ano-a-ano entre o número total de publicações do IPEA, aquelas que possuem ‘planejamento’ no assunto e aquelas que tratam do tema do planejamento como objeto central da análise revela uma série de dados. Pode-se perceber uma relativa estabilidade no número de publicações que trazem o planejamento no assunto entre 1990 e 1999, havendo um progressivo aumento entre 2000 e 2003 e um aumento mais acentuado a partir de 2004. Neste sentido, é importante destacar que a relativa estabilidade de publicações que tratam do planejamento na década de 1990 contrasta

com um aumento acentuado no número total de publicações produzidas pelo Instituto a partir de 1996, conforme gráfico abaixo⁷. Ainda em relação ao número total de publicações, é possível perceber outro crescimento acentuado a partir de 2009, que não encontrou correspondência com um aumento no número de publicações que tratam especificamente sobre planejamento. Da análise ano-a-ano destaca-se, ainda, a queda bastante acentuada no número de publicações produzidas pela Instituição em 2019, mesmo em se considerando que a coleta ocorreu somente até o mês de maio:

Gráfico 6 - Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, sobre planejamento entre os anos 1990 a 2019.



Fonte: Elaboração própria

Em que pesem os objetivos deste artigo e os recortes temporais apresentados anteriormente, destaca-se que das 81 publicações, somente cinco títulos foram produzidos no período entre 1990 e 2002 - aqui considerado como representando uma agenda política neoliberal. Durante toda a década de 1990, há apenas uma resenha cujo título e resumo fazem menção ao objeto planejamento governamental. Com título Planejamento, Estado e Crescimento, de Roberto Cavalcanti de Albuquerque, a resenha do livro de Carlos

⁷ Optou-se por deixar alguns picos do total de publicações de fora da representação gráfica a fim de evidenciar as inflexões ocorridas ao longo dos 30 anos de forma graficamente mais clara.

Thomaz G. Lopes faz uma reflexão sobre as relações entre o Estado e o desenvolvimento, com destaque para o exame da experiência brasileira. O autor do livro faz uma crítica ao malogro do planejamento no Brasil e no mundo indicando que nos últimos 20 anos (de 1970 a 1990) houve o crepúsculo do planejamento. Acreditando na autocorreção da sociedade, o autor refere ser o planejamento indesejável e tendente a levar à hipertrofia do Estado. Os remédios indicados pelo autor resenhado foram: a redução da presença do Estado-empresário e a desregulamentação da economia. Embora como resenha, há uma clara relação do texto resenhado com o contexto vivido pelo Estado brasileiro em que não só o próprio Estado era questionado, como também o próprio planejamento.

As demais publicações do período entre 2000 a 2002 (quatro) têm como tema principal de discussão o Plano Plurianual no nível federal⁸, refletindo um esforço do segundo governo FHC em revalorizar esse debate e redesenhar a metodologia do PPA. Chama atenção, igualmente, o tempo transcorrido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 - que elencou a formulação do PPA em seu artigo 165 como uma responsabilidade dos três níveis de governo - e a primeira publicação do IPEA proposta a refletir sobre esse tema, apenas doze anos depois.

A partir de 2003 até 2016, período em que a agenda de Estado esteve orientada pelo modelo pós neoliberal (SADER, 2013) ou neodesenvolvimentista (PEREIRA, 2007), as publicações cujo objetivo principal referem-se ao planejamento, somam um total de 55 escritos. Destes, 41 versam sobre o tema

8 Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003; A Propósito da avaliação do PPA: lições da primeira tentativa; Brasil: uma análise do Plano Plurianual - PPA 2000/2003; Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito.

planejamento de forma ampla. Em sentido estrito, 28 tratam de planejamento governamental, trazendo à discussão debates como: planejamento e desenvolvimento; experiências latino-americanas sobre o planejamento; reflexões sobre a história do planejamento governamental no Brasil e a importância de sua revalorização; metodologias de planejamento federal incluindo o debate territorial; a necessidade de participação social na formulação dos PPAs; planejamento e gestão. As demais publicações sobre planejamento relacionam-se com a tentativa de revalorizar essa peça de gestão estatal chamando atenção para o planejamento econômico (dois títulos); planejamento regional (quatro títulos); planejamento urbano (cinco títulos); planejamento metropolitano e rural (um título para cada). Ainda tratando de planejamento, cinco publicações discutem questões relacionadas ao tema social, tais como: planejamento racial (2); saúde, gênero e cultura (um título para cada). Encontramos, ainda, seis publicações relacionando o planejamento ao desenvolvimento de infraestrutura, sendo uma publicação voltada a discutir a infraestrutura de forma ampla e relacionada ao PPA; três escritos relacionados aos transportes, um voltado a debater energia e um sobre Portos.

Chama atenção que o debate sobre Capacidades Estatais começa a figurar nesse período de forma relacionada ao planejamento, sendo entendida como suporte para revalorização do papel do Estado voltado para a promoção do desenvolvimento. São dois artigos e dois livros que fazem essa relação,⁹ mas cabe salientar que essa foi uma agenda aberta

9 GOMIDE; BOSCHI (ORG). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. GOMIDE; PIRES (EDITORES). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Wwww.Ipea.Gov.Br, p. 385, 2014. NETO, A, M. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: retomando estudos sobre governos**

pelos pesquisadores do IPEA, sobretudo pelos pesquisadores como Alexandre Gomide, Roberto Pires, José Celso Cardoso Junior e Aristides Monteiro, que observaram a importância de pensar e operacionalizar o conceito de capacidades estatais como condições de viabilizar o desenvolvimento.

Como um importante *Think Tank*, o IPEA, ao trazer o debate de capacidades estatais no contexto dos anos 2004 a 2015, indica não apenas uma agenda de pesquisa para a academia, mas uma orientação para os governos. A lógica que se estabelece com essas produções vai no seguinte sentido: um Estado que deseje promover o desenvolvimento, não apenas econômico mas também social, precisa revalorizar sua estrutura, ou seja, produzir condições de possibilidade. Nesse sentido, é fundamental reconstruir uma burocracia qualificada, assim como canais institucionais de gestão democrática. O planejamento surge aí como um processo em reconstrução, atrelado ao modelo de Estado que estava em curso sob os governos de centro-esquerda. Um Estado ativo, descentralizado e democrático requer uma nova concepção de planejamento, mas sobretudo sua revalorização como ferramenta política e de gestão. José Celso Cardoso Junior foi o autor da instituição que comandou as produções com esse teor analítico durante o período referido.

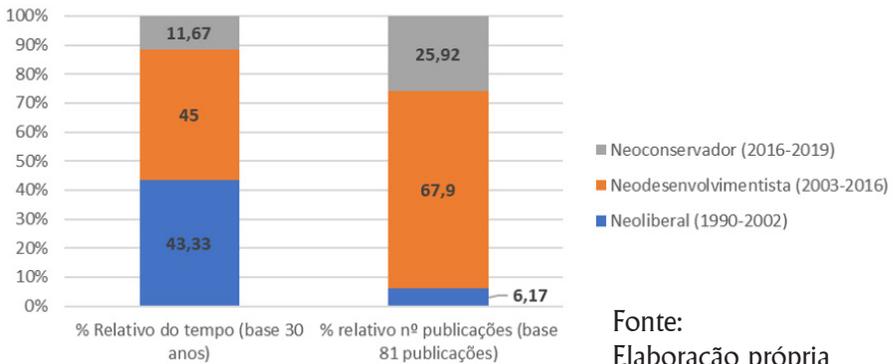
Já no período que se inicia a partir de meados de 2016, quando o projeto político pretérito é derrubado por um golpe de Estado e assume outro de caráter neoconservador, e vai até maio/2019 (fim da coleta de dados), encontramos um total de 21 publicações. Destas, 15 tratam sobre planejamento de forma ampla: oito versam sobre planejamento governamental e sete sobre planejamento metropolitano, que se constituem em capítulos de um livro organizado pela Instituição sobre o tema.

estaduais. BRU, nº 13, 2016

Ainda localizamos uma publicação que discute planejamento e economia solidária e uma sobre planejamento em saúde; bem como publicações que discutem capacidades estatais, infraestrutura e relações internacionais (um título cada).

Em termos relativos, e ao analisar os três períodos de forma comparada, é possível perceber que não há correspondência entre a vigência (em anos) do tempo de cada modelo de Estado e o número de publicações produzidas pelo Instituto nos distintos períodos. Por outro lado, entre o modelo de Estado e o número de publicações há correlação, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 7 - Percentual de publicações sobre planejamento, no Repositório IPEA, em relação ao tempo de vigência dos modelos de Estado



Como pode ser percebido, ao ciclo neoliberal, que responde a 43,33% do tempo analisado, correspondem apenas 6,7% do total de publicações aqui mapeadas, resultando em uma diferença relativa de -37,16%. Já ao período neodesenvolvimentista, cuja vigência responde por 45% do tempo analisado, corresponde a um total de 67,9% do total de publicações, resultando em um saldo relativo positivo de +22,9%. Já sob a vigência do projeto neoconservador, que corresponde a 11,67% do tempo aqui analisado, foram editadas

25,92% das publicações do corpus de análise, indicando um saldo positivo de +14,25%.

Este primeiro contato com os dados sugere que há, de forma clara, uma maior valorização do planejamento na agenda de pesquisa do Instituto durante o período neodesenvolvimentista, e uma desvalorização – manifesta na ausência de publicações sobre o tema – no período neoliberal, especialmente quando considerado que há um crescimento acentuado no número total de publicações a partir de 1996, e que este aumento não encontra correspondência no tratamento do tema do planejamento. Já em relação ao período neoconservador e de retomada de uma agenda liberalizante no entendimento do papel do Estado e do mercado na alocação de recursos e da promoção do desenvolvimento, em que pesem as limitações de interpretação do ciclo, por ainda o estarmos vivenciando, é possível perceber uma queda nas publicações, ainda que tenha maior presença do tema do planejamento na agenda de pesquisa do Instituto, se comparado ao período neoliberal.

Algumas interpretações para estes dados podem ser realizadas. Em primeiro lugar, evidencia-se uma tangência entre os dados achados e a discussão realizada sobre os sentidos do planejamento e modelos de Estado, indicando um aparente tensionamento da agenda de pesquisa da Instituição frente às colorações ideológicas dos governos vigentes. Também é importante considerar que a década de 1990 é reconhecidamente um período de dificuldades institucionais no IPEA, o que por si só pode ser uma explicação para o baixo número de publicações produzidas nestes anos. Como contra-argumento há o fato de que a partir de 1996, a despeito do aumento no número de publicações do Instituto, ainda há uma relativa baixa valorização do planejamento enquanto objeto de investigação. Por fim, é importante matizar o maior número de

publicações do ciclo neoconservador se comparado ao período neoliberal com o fato de que, dada a instabilidade institucional do país, a agenda de pesquisa nos anos de transição ainda respondia a iniciativas do período predecessor.

3. Reflexões Finais

O artigo teve um objetivo claro: analisar as publicações do IPEA atinentes ao tema planejamento no período de 30 anos, observando a oscilação das produções de acordo com o tensionamento dos grupos políticos, ou conforme intitulamos, “modelos de Estado” que ocuparam o poder. Como se trata de uma instituição que nasce por iniciativa do Estado, para reforçar sua capacidade de planejamento, mas que durante a história ganha autonomia relativa, partimos da hipótese que a agenda de pesquisa do IPEA é influenciada por esses projetos e/ou ao mesmo tempo, os influencia. Nesse sentido, o planejamento tenderia a ser mais valorizado em períodos de maior valorização do Estado para atuação no desenvolvimento, e em oposição, desvalorizado em períodos de retração desse ativismo (concepção liberal).

Os achados nos levaram a confirmar, de certa forma, essa hipótese. Verificamos uma oscilação na produção de livros e artigos sobre o tema nos três contextos analisados. No período neoliberal, apesar de em 1996 ter um acréscimo de técnicos pesquisadores contratados, nota-se um baixo número de produção sobre o tema atinente ao planejamento - que pode refletir o desmonte que a Instituição vivia desde os 1980, assim como o baixo interesse dos governos em demandar estudos sobre uma ferramenta “sem utilidade” para o receituário neoliberal. No contexto dos governos de centro-

esquerda verificamos um aumento considerável no tratamento desse assunto, refletido no número de publicações. Ademais, a correlação entre planejamento, capacidades estatais, desenvolvimento econômico e social, e democracia figuraram positivamente nesse contexto. Mais uma vez, percebeu-se a permeabilidade da Instituição ao projeto político em vigência (o qual chamamos de neodesenvolvimentismo) e igualmente seu papel na orientação de rumos e perspectivas de atuação para o Estado. No período neoconservador, em que se retoma no âmbito da economia uma agenda liberal e no contexto da política uma agenda conservadora, esperávamos encontrar um declínio maior nas publicações atinentes ao tema planejamento, visto que as prioridades do atual governo indicam o desmonte das políticas sociais, da estrutura de gestão governamental e do próprio Estado. Entretanto, encontramos um declínio relativo que pode ser interpretado como a autonomia da burocracia do IPEA, que mais uma vez, assim como foi em 1970, não parou de produzir, mas pelo contrário, ofertou perspectivas críticas ao projeto que está no poder.

Cabe também salientar que o processo de escrita e publicação não é imediato, levando às vezes mais de dois anos entre a elaboração e a publicação. Dessa forma, a queda relativa de escritos nesse período atual pode ser afetada pela produção de textos e artigos dos anos anteriores.

Por fim, cabe salientar que o artigo traz à tona uma reflexão importante sobre o papel de um instituto de pesquisa – aqui considerado um *Think Tank* – e como o mesmo pode influenciar a agenda pública e ser igualmente tensionado pelos projetos de Estado, mas igualmente reconhece que precisa avançar nos seus achados, a partir de outros recortes de palavras-chaves para avançar na defesa de suas hipóteses.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:
tensões estruturais das políticas públicas federais em 30
anos da CF (1988-2018).¹⁰

José Celso Cardoso Jr.

Este capítulo atende a chamamento de forças progressistas ainda presentes na sociedade brasileira, dentro e fora dos aparelhos de Estado em seus diversos níveis de organização e atuação, com vistas a mais um repensar sobre o Brasil. Em particular, trataremos do papel institucional desempenhado pelas políticas públicas estruturadas entre 1988 e 2018, com vistas a um projeto nacional de desenvolvimento.

Assim, para além desta breve apresentação, o capítulo oferece, na seção 1, uma visão panorâmica acerca dos três grandes momentos situacionais pelos quais acreditamos ter passado a CF-1988 neste interregno de 30 anos, a saber: i) entre 1988 e 2002: contestação e acomodação; ii) entre 2003 e 2014: acomodação e conciliação; e iii) entre 2016 e 2018: destituição e desconstrução.¹¹

¹⁰ Este texto é uma versão revisada e ligeiramente ajustada de um outro, escrito originalmente como capítulo do livro **A Constituição Golpeada: 1988-2018** (Cardoso Jr., 2018), sob o título *Trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos*.

¹¹ Apesar da análise aqui empreendida circunscrever-se apenas aos 30 anos de vigência da CF entre 1988 e 2018, é importante esclarecer que o governo Bolsonaro eleito em 2019 representa uma continuação – abrangente, profunda e veloz – do mesmo processo de destituição de

Posteriormente, na seção 2, realizamos uma incursão mais amiúde sobre algumas importantes transformações recentes na Administração Pública Federal Brasileira, as quais explicam a montagem histórica de um *híbrido institucional* de difícil apreensão e transformação.

Na seção 3, por sua vez, destacamos algumas das mais importantes tensões estruturais nas políticas públicas federais, organizadas de acordo com as grandes áreas de atuação governamental no país.

Por fim, nas considerações finais, apontam-se elementos para a construção de um Estado ativo e capaz.

1. CF 30 anos: ciclos de contestação, acomodação e desconstrução institucional

Como se sabe, em outubro de 2018 a CF-1988 terá completado 30 anos desde sua promulgação em 1988. Até o momento, esta é (ou terá sido) a Constituição Federal mais longeva da história republicana brasileira, a viger sob regras democráticas por ela mesma estabelecidas – e obedecidas! –, ao menos até 2016.

Em termos bibliográficos, vários trabalhos relevantes sobre a CF-1988 foram produzidos por ocasião dos seus 20 anos de vigência (Bercovici, 2005; Cardoso Jr., 2009; Cardoso Jr, Castro e Mota, 2009; Comparato, 1986; Fiocca e Grau, 2001; Fonseca, Brelàz e Gomes, 2010; IPEA, 2009; Gomes, 2013; Grau, 2008; Lopes, 2008; Oliven, Ridenti e Brandão, 2008; Praça e Diniz, 2008; Ribeiro, Guerra, Bernardes e Andrade,

direitos e desconstrução de políticas públicas até então amparadas pela CF-1988.

2013). Muitos mais, aliás, que os que haviam sido produzidos por ocasião dos 10 anos e, provavelmente, muitos mais do que parece serão produzidos por ocasião dos seus 30 anos. Apenas esse fato já dá mostras de quão diferentes (pessimista, otimista e novamente pessimista) vem sendo as efemérides decenais de sua existência no país. E isso demonstra a importância desse esforço no sentido de capturar e caracterizar o *momento constitucional* atual.

Para além de seu tempo formal de vigência, a CF-1988 é importante porque sob suas regras gerais o país instituiu e tentou implementar (não sem resistências de toda ordem, várias delas infelizmente exitosas), um amplo conjunto de direitos civis, políticos, sociais e econômicos. Grande parte da (ainda que pífia) melhoria distributiva havida, por exemplo, entre 1995 e 2015, deveu-se aos esforços de implementação de dispositivos constitucionais atrelados às políticas sociais em suas diversas áreas de atuação, tais como: previdência e assistência social, trabalho e renda, educação e saúde, dentre outras. Tal resultado distributivo, é bom que se diga, ocorreu pelo lado do gasto público, e foi contrabalançado por tendências concentradoras advindas tanto da estrutura tributária regressiva como da primazia do gasto financeiro sobre o gasto real, ambos os aspectos, ou presentes na CF-1988 desde o início, ou posteriormente nela sacramentados por meio de Emendas Constitucionais que pioraram aspectos cruciais já problemáticos do texto constitucional nesses temas ligados à ordem tributária, econômica e financeira.

Por outro lado, a CF-1988 também buscou reorganizar aparatos estatais em diversos campos de atuação, promovendo uma verdadeira reforma administrativa em termos de reestruturação e modos de funcionamento da máquina pública. São exemplos disso os regramentos postos em operação

(também aqui de forma diferenciada no tempo e muitas vezes contraditória entre si) nas áreas do direito econômico e financeiro, da arrecadação tributária, da orçamentação e gastos públicos, do planejamento e gestão governamental, da participação social e controles estatais, além dos aspectos formais relativos ao funcionamento e (des)equilíbrio entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público tendo nascido e se fortalecido desde então...) e entre entes federados.

Dada sua abrangência e profundidade temática, a CF-1988 nunca foi consensual no país, razão pela qual desde sua promulgação a sociedade brasileira vem se dividindo entre aqueles que simplesmente querem derogá-la, visando instaurar uma ordem constitucional majoritariamente liberal-conservadora, e aqueles que desejam ou mantê-la em seus traços fundamentais, ou fazê-la avançar em termos sociais, econômicos, políticos etc., num sentido de maior controle estatal sobre a economia e maior congraçamento tanto populacional quanto territorial.

A questão de fundo, portanto, é que desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois projetos políticos antagônicos em disputa no debate corrente. De um lado, coloca-se novamente 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 individualista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, mas que desde 2016 vem conseguindo impor uma agenda *abrangente, profunda e veloz* de retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país.

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 da expansão ou universalização integral dos direitos civis, políticos e sociais, tais quais os promulgados pela CF-1988. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes para a efetivação de tais direitos estão ainda mui distantes das mínimas necessárias à sua consecução.

Não por outra razão, talvez seja possível estabelecer ao menos três momentos por meio dos quais o embate acima vem se desenrolando no país desde o início. Grosso modo, entre **1988 e 2002**, teria vigorado um momento de **contestação e acomodação** do pacto constitucional original. Depois de o governo Sarney ter-se colocado publicamente contra a CF-1988 recém-promulgada, o conturbado governo Collor de Mello buscou contestá-la abertamente, sem, contudo, ter tido êxito em suas tentativas de reformas. Após seu *impeachment* em 1992, o país vivenciou sob o governo provisório de Itamar Franco um período de acomodação geral, pois a despeito da revisão constitucional havida em 1993, o que estava em jogo era a transição política para as próximas eleições, que haveria de ser em 1994. Durante os dois mandatos de FHC houve novamente um período forte de contestação e reformas constitucionais de grande monta, sobretudo entre 1995 e 1998. O ímpeto das mesmas se arrefeceu ao longo do segundo mandato (1999 a 2002), tanto em função das crises econômica e social em curso, como também por causa da aglutinação de forças políticas de oposição ao governo, que conseguiram barrar ou adiar votações importantes ao projeto liberal de reformas constitucionais. Desta forma, apesar das 45 Emendas Constitucionais aprovadas em seus primeiros 14 anos de vigência democrática, a maioria

das quais com caráter claramente contrário ao espírito original das leis, pode-se dizer que houve também certa acomodação de princípios e diretrizes constitucionais relevantes aos pactos sociais e políticos de então.

Tabela 1: Total de Emendas por mandato.

Momentos	Mandatos Presidenciais	Nº das emendas	Total 1988 - 2018
Momento 1: Contestação e Acomodação	1988 - 1989: José Sarney		0
	1990 - 1992: F. Collor de Mello	EC1 - EC2	2
	1993 - 1994: Itamar Franco	EC3 - EC4 ECR 1 - ECR6	8
	1995 - 1998: FHC-1	EC1 - EC2	16
	1999 - 2002: FHC-2	EC21 - EC39	19
TOTAL DE EMENDAS MOMENTOS 1			45
Momento 2: Acomodação e Conciliação	2003 - 2006: Lula-1	EC40 - EC53	14
	2007 - 2010: Lula-2	EC54 - EC67	14
	2011 - 2014: Dilma-1	EC68 - EC84	17
TOTAL DE EMENDAS MOMENTOS 2			45
Momento 3: Destituição e Desconstrução	2015 - 2016: Dilma-2	EC85 - EC95	11
	2016 - 2018: Temer	EC96 - EC99	4
TOTAL DE EMENDAS MOMENTOS 3			15
Total 1988 - 2018			105

Fontes: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsfviwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245aOpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>
<http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>

Por sua vez, entre **2003 e 2014**, teria havido um momento que poderíamos chamar de **acomodação e conciliação** relativamente à CF-1988 e propostas de reformas. Durante os dois mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003 a 2010, mas sobretudo no segundo) e ainda durante o primeiro

mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), a despeito de 45 Emendas Constitucionais aprovadas, quase todas elas fruto de embates políticos e ideológicos de monta, de modo que nem todas possuíam sentido contrário ao espírito original das leis, houve também esforços institucionais no sentido de acomodar e implementar dispositivos constitucionais importantes, bem como conciliar a discussão de temas controversos e mesmo postergar a aprovação de medidas contrárias ao ideário menos liberal dos governos de então.

Por fim, entre **2015 e 2018**, já num contexto de crises econômica e política abertas, cujo desfecho institucional foi – naquele momento – a destituição de Dilma Rousseff e a tomada de poder pelo consórcio liberal-conservador formado por toda a oposição parlamentar de então, e também por parte expressiva da coalizão de apoio (de centro e de direita) reeleita em 2014, conforma-se um momento que veio caracterizando-se como sendo de **destituição e desconstrução** abrangente, profunda e veloz dos fundamentos basilares da CF-1988. Mas isso apenas se faz possível em função das situações (formais e informais) de *excepcionalidade de medidas e criminalização de direitos e atores sociais* que se vem anunciando e produzindo principalmente desde 2015 (com o aguçamento da ingovernabilidade já durante o primeiro ano do segundo mandato de Dilma) e, com maior ênfase, desde o golpe em 2016 e a eleição de Bolsonaro em 2018, a partir de quando os blocos conservadores no comando dos três poderes da República, mais Ministério Público, Tribunais de Contas, Polícia Federal, grande mídia corporativa e grande empresariado nacional e internacional, financeiro e financeirizado, valendo-se da anomia, alienação, desinformação, cooptação, desalento e/ou resignação social em curso, vem conseguindo pautar e sancionar (até julho de 2018) 15 Emendas Constitucionais

e outras tantas reformas infraconstitucionais abertamente contrárias ao pacto social e político forjado – e em *lenta, gradual e insegura acomodação* – desde a CF-1988.

Em suma, dada a quantidade total de E.C. já aprovadas e seu perfil majoritariamente contrário ao espírito original da CF-1988, é possível afirmar que, trinta anos depois, o *Brasil possui hoje, na prática, uma Constituição Federal Desfigurada, sem, no entanto, ter vivenciado, para tanto, uma outra Assembleia Constituinte assentada na soberania popular.*

Pelo exposto, e sem desconsiderar a distância que há – a todo o momento e lugar – entre os fatos e as leis, ou seja, sem jamais acreditar que a mera existência formal da CF-1988 possa ser posta em movimento tal e qual a letra das leis, portanto, cientes de que qualquer aparato legal nada mais é do que o resultado (mais ou menos transitório ou permanente) dos embates políticos, econômicos, sociais, culturais etc. de uma dada sociedade em determinado tempo e contexto histórico, vê-se que tais aparatos, por sua vez, trazem em si determinados princípios, diretrizes e projetos políticos cuja implementação (isto é, sua conversão em fatos da realidade) depende evidentemente da disputa social e política – idealmente arbitrada por regras supostamente republicanas presentes no sistema democrático vigente – que se coloca em movimento desde a sua promulgação.

Isso significa que a discussão sobre a CF-1988 não está descolada da vida cotidiana das pessoas e instituições (sejam essas públicas-estatais, não-estatais, e privadas), as quais são criadas, transformadas e mobilizadas para a aplicação ou contestação de cada um dos tais normativos legais. Significa, por isso mesmo, que não é assunto menor ou sem consequências uma discussão que pretenda não apenas proceder a um balanço

crítico (ainda que não exaustivo) da experiência constitucional brasileira ao longo desses 30 anos de existência (1988-2018), perscrutando o teor ou sentido das mudanças havidas nas diversas fases de contestação, acomodação, conciliação e desconstrução efetiva ora em curso, como ainda oferecer uma visão prospectiva e propositiva, perfilada ao projeto de construção e desenvolvimento da nação, que lhe é evidente.

Neste sentido, cabe na sequência a tarefa de acompanhar mais amiúde o tema das políticas públicas tais quais emanaram da ordem social da CF-1988 e vieram sendo concretamente implementadas em meio às disputas políticas e projetos de país mais evidentes até 2018.

2. Transformações na Administração Pública Federal Brasileira: a montagem histórica de um híbrido institucional de difícil apreensão e transformação

Do anterior, é claro que várias frentes de pesquisa, análise, interpretação e proposição de mudanças concretas podem ser derivadas para o Estado brasileiro no século XXI, sempre em perspectiva republicana, democrática e desenvolvimentista.

Dentre essas, quero destacar aqui resultados parciais – e em processo permanente de elaboração – que venho obtendo de uma agenda de pesquisa já de larga duração, notadamente sobre os temas do Estado, do Planejamento Governamental e da Gestão de Políticas Públicas no Brasil desde a CF-1988.

Em larga medida, pode-se dizer que ao longo do extenso e inconcluso *século republicano brasileiro* (1889 – hoje), a história de construção do Estado nacional poderia ser contada com base em seis ciclos temporalmente determinados.

Entre 1889 e a década de 1930, houve a passagem formal do Estado imperial, transportado da metrópole portuguesa em 1808 para a colônia de além-mar, logo convertida em reino-unido e, depois da independência em 1822, transformada em monarquia constitucional (1824), para um Estado que aspirava ser uma República Federativa nos moldes dos Estados Unidos. Por meio da Constituição Federal de 1891, implementava-se o fim do poder moderador (de uso anterior exclusivo do imperador), a separação formal entre Estado e Igreja, e propunha-se a separação formal entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O *dna* desse Estado, no entanto, ainda era predominantemente *patrimonial-oligárquico*, no sentido de que tanto a ocupação dos cargos públicos, a composição dos quadros estatais, quanto a forma dominante de funcionamento das organizações governamentais seguiam critérios mais privados do que públicos, mais aristocráticos do que meritocráticos, no que diz respeito à forma de estruturação e operação da máquina pública.

Depois, *entre 1938 (criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp) e o golpe civil-militar de 1964*, houve a introdução dos primeiros critérios e princípios de natureza tipicamente burocrático-weberiana na Administração Pública Federal, sobretudo para as tarefas de seleção e formação de recursos humanos. Há um esforço de maior e melhor organização das estruturas e formas de funcionamento da máquina estatal, além de iniciativas mais concretas de planejamento discricionário e “soluções de administração paralela” para efetivação de projetos governamentais prioritários em cada momento, como são exemplos vários empreendimentos ao longo dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Não obstante, as novas características introduzidas e lentamente difundidas

pelo interior da Administração Pública Federal não eliminam as características anteriormente arraigadas e conformam doravante um *Estado patrimonial-oligárquico-burocrático* no Brasil.

Posteriormente, *entre as reformas do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo: 1964-1967) e a Constituição Federal de 1988*, tem-se um período de mudanças profundas na configuração do Estado brasileiro. Por meio de reformas de natureza tributária, financeira e administrativa (sobretudo o Decreto-Lei no 200/1967 e o Decreto-Lei no 201/1967), abre-se uma fase de rápida e abrangente estatização do setor produtivo nacional, marcada também por uma crença tecnocrática na capacidade do planejamento governamental impositivo em diagnosticar problemas, formular soluções, implementar projetos, transformando a realidade econômica na direção desejada. Com isso, deriva dessa fase uma grande complexificação e heterogeneização da organização e atuação estatal no país, e o Estado passa a ser mais bem caracterizado pelos traços *patrimonial-oligárquico-burocrático-autoritário*, tendo o autoritarismo (e a hipercentralização do período de comando e controle militar) sido transportado para a própria estrutura e cultura burocrática estatal brasileira.

Já entre a Constituição Federal de 1988 e a reforma gerencialista liberal da década de 1990, apesar de transcorrer em um curto e conturbado espaço de tempo, há um projeto de transformações profundas propugnadas pela Constituição Cidadã. Trata-se, como se diz no meio jurídico, de uma Constituição Dirigente, que carregava um projeto de desenvolvimento abrangente para o Brasil, com ênfase no social e na afirmação do controle nacional sobre os meios econômicos para o desenvolvimento. Ademais, uma proposta de reforma do Estado de natureza democratizante nas relações

entre Estado, sociedade e mercado, além de descentralizadora de poder para as relações federativas e entre poderes da União. Por meio de outra rodada de reformas de natureza tributária, social, econômica e administrativa, a Constituição Federal de 1988 visava reforçar o teor “meritocrático-weberiano” de acesso, ocupação e condução da máquina pública, combinando-o com a criação ou o aperfeiçoamento de mecanismos de participação social (tais como os conselhos e o compartilhamento público-privado de políticas públicas), além de mecanismos de deliberação direta da população (referendo, plebiscito, iniciativa popular) acerca de assuntos de interesses e implicações gerais. Aqui também, sem que as novas características dessa rodada de reformas conseguissem substituir inteiramente as características anteriores, agregava-se um novo qualificativo ao híbrido institucional brasileiro, por meio do qual agora se passava a ter um *Estado patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social* no país.

Sobre esse, agrega-se a *reforma gerencialista-liberal do período 1995-2002*. Seguindo orientações estrangeiras na contramão dos postulados pela Constituição Federal de 1988, promove-se mais uma série de alterações principiológicas, normativas, regulatórias e operacionais no interior da Administração Pública que reforçam a complexidade e a heterogeneidade interna da organização e atuação estatais. Por meio de medidas como a privatização do setor produtivo estatal e reformas de cunho fiscal e administrativo, reforçaram-se valores de mercado e introduziram-se critérios produtivistas nas relações público-privadas e também internas ao setor público. Daí que, doravante, o híbrido institucional brasileiro passaria a ter mais um componente, a caracterizar o Estado nacional como *patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social-gerencial*.

Até aqui, portanto, pode-se falar em cinco grandes momentos de transformações cumulativas da estrutura e forma de funcionamento da Administração Pública Federal brasileira. Duas características marcantes seriam:

I) Em todos os momentos anteriores, é possível identificar ao menos um grande evento ou documento de referência a justificar as necessidades e razões das mudanças pretendidas, cujo peso e importância ajudam a demarcá-lo como ponto de inflexão ou descontinuidade a justificar as mudanças observadas posteriormente no que se refere à estruturação e ao modo de operação do aparato estatal. Sucintamente, então, teríamos tido, no decorrer do longo século republicano brasileiro, os seguintes eventos-chave, portadores das características dominantes em cada momento subsequente no tortuoso e inacabado processo de construção do Estado nacional: Constituição Federal de 1891; Dasp 1938; PAEG (Decreto-Lei no 200/1967); Constituição Federal de 1988; Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/MRE) 1995;

II) Tais momentos não devem ser vistos como etapas evolutivas em um processo linear ou coerente de constituição institucional do Estado nacional. Ao contrário, devem ser vistos como momentos de um percurso não linear – e inclusive dialético e contraditório – de sobreposição de camadas não necessariamente complementares ou convergentes de padrões, estilos, paradigmas e tendências de transformações no âmbito do Estado, fruto das concepções ideológicas e embates políticos de cada momento específico, razão pela qual as características dominantes em cada período, presentes (nascidas ou inoculadas) no interior das estruturas estatais, raramente conseguem ser totalmente eliminadas, ainda que sejam constantemente reponderadas, quando da passagem

de um momento a outro. Com isso, ao longo do percurso histórico, vai-se formando um *híbrido institucional* que nos dias de hoje não possui traço mais dominante que outro, por isso a dificuldade de bem caracterizar de forma rápida ou fácil o Estado brasileiro.

Isso posto, quais as características marcantes do momento subsequente, aqui datado aproximadamente entre o início dos governos de coalizão comandados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2003 e o final do primeiro governo Dilma em 2014? Teria o Brasil vivenciado um sexto momento de “reformas” do Estado, a ponto de poder ser realmente caracterizado como tal? A hipótese aqui levantada mostra haver indícios de que sim, de que teria havido nesse período um conjunto abrangente e profundo de transformações no âmbito da Administração Pública Federal a ponto de poder ser caracterizado como um sexto momento no percurso histórico brasileiro de transformações do seu Estado nacional. Mas, diferentemente dos momentos anteriores, na ausência agora de um fato, evento ou documento que pudesse servir de referência clara a caracterizar a *novidade* do período atual em termos da reestruturação e do modo de funcionamento do aparato estatal, que elementos podem servir de anteparo histórico-teórico e guia de análise e interpretação para sustentar a positividade da hipótese acima aventada?

Pois justamente para tentar dar fundamentação e concretude a tal hipótese é que se desenhou no Ipea a pesquisa *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*, a partir da qual se vem tentando descortinar e interpretar as transformações relevantes ocorridas na Administração Pública Federal desde 2003, em áreas estratégicas do governo brasileiro, identificando avanços e obstáculos.¹² Trata-se,

¹² É claro que com o golpe de 2016 e a eleição de Bolsonaro à presidência

portanto, de uma radiografia institucional do setor público brasileiro, organizada, metodologicamente, a partir de dois eixos principais:

I) Uma *matriz* que cruza informações de âmbito setorial (políticas sociais, infraestrutura, desenvolvimento produtivo e ambiental, desenvolvimento territorial, soberania e defesa) com dados quantitativos e qualitativos acerca de dimensões relevantes da Administração Pública Federal (notadamente: estrutura, marcos legais e regulatórios; pessoal; financiamento e gastos; interfaces socioestatais; interfaces federativas; interfaces entre poderes; planejamento, gestão, regulação e controle), visando identificar as *tensões fundamentais em cada área* de políticas públicas – conforme quadro 1.

em 2018, os rumos dessa sexta onda reformista vêm sendo bloqueadas e revertidas, num sentido que em 2019 já se sabe ser de desmonte abrangente, profundo e veloz do Estado nacional, suas organizações e instituições. Para uma compreensão inicial desse processo mais recente, ver o capítulo 9 adiante.

Quadro 1

Matriz de Transformações Recentes na Administração Pública Federal. Brasil 2003 – 2014: dimensões relevantes e áreas programáticas de atuação estatal.

DIMENSÕES RELEVANTES	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Inovação, Produção e Proteção Ambiental	Soberania, Defesa e Território
1. Estrutura, Organização e Marcos Legais	.Novos ministérios, secretarias e órgãos. .Profusão legislativa e novas institucionalidades	.Novas empresas e secretarias. .Conflito “agências x nova regulação estatal”	.Novos ministérios, secretarias e órgãos. .Profusão legislativa e novas institucionalidades.	.Crise federativa: esvaziamento Estados. .Arranjos de planejamento e gestão débeis.
2. Seleção e Formação de Pessoal	.Recuperação de pessoal RJU; Criação de novas carreiras. .Empoderamento e profissionalização.	.Recuperação de pessoal RJU; Criação de novas carreiras. .Empoderamento e blindagem institucional.	.Recuperação de pessoal RJU; Criação de novas carreiras. .Gde rotatividade e heterogeneidade.	.Gde heterogeneidade entre níveis da federação. .Seleção, formação e mobilidade débeis para carreiras do ciclo P&G.
3. Interfaces Sócioestatais	.Conselhos e Conferências. .Sist. Participação ativo.	.Audiências e Lobbies. .Blindagem Institucional em setores de gdes invest.	.Conselhos e Câmaras Técnicas. .Sist. Participação truncado	.Interfaces federativas pouco institucionalizadas. .P&G pouco participativos.
4. Interfaces Federativas	.Principais Políticas Constitucionalizadas .Heterogdd grande e Qualidade baixa.	.Alta primazia do poder executivo federal: financiamento, arranjos de implementação etc.	.Alta primazia do poder executivo federal. .Baixa institucionalidade e trajet. recentes e erráticas	.Alta primazia do poder executivo federal. .P&G pouco articulados em termos federativos.
5. Interfaces Entre Poderes	.Gde poder de agenda do Executivo. .Episódios de judicialização e excesso de controle.	.Gde poder de agenda do Executivo. .Embates legislativos, judicialização e controles.	.Gde poder de agenda do Executivo. .Embates legislativos, judicialização e controles	.Gde poder de agenda do Executivo. .P&G pouco interativos entre poderes.

Capítulo 2

6. Financiamento e Gastos	.CF-1988 = OSS, porém com riscos estruturais. .Gastos redistributivos; Financ. regressivo.	.Invest. OGU X Custeio obscurece alternativas. .Financ. L.Pz. ainda dependente do Estado.	.Financ. não-vinculado, ainda dependente do OGU residual. .Gastos conflitivos > coop.	.Descentralização e guerra fiscal X Recentralização tributária federal (DRU). .Bxo Invest. Fed. em P&G
7. Planejamento, Regulação, Gestão e Controle	.Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Públicas Prioritárias. .Gestão da área social em consolidação institucional.	.Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Públicas Prioritárias. .Modelo regulatório das "agências" em crise.	.Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Públicas Prioritárias. .Incipiência e pequena densidade regulatória, orçament. e institucional.	.Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Públicas Prioritárias. .Muito formalismo e burocratismo; pouca instituc. e articulação P&G.
8. Tensões Estruturais das Políticas Públicas	Universalização X Privatização	Universalização X Acumulação	Institucionalização X Compensação	Institucionalização X Descontinuidades

Fonte: Pesquisa Política & Planejamento no Brasil Contemporâneo. Ipea, 2015.

Obs. Metodológica:

Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal - no período de 2003 a 2013 - organizamos os programas temáticos do PPA 2012-2015 em 4 grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em 10 áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja:

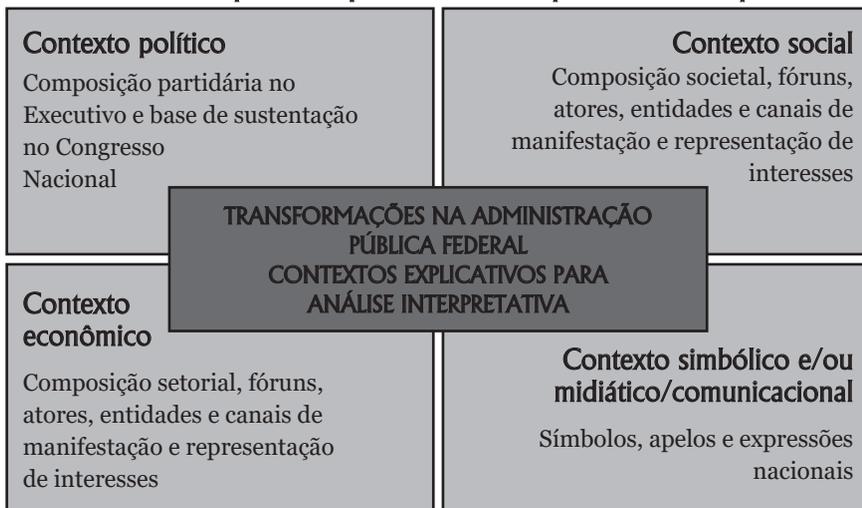
a) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental);

b) 10 áreas programáticas: Seguridade Social Ampliada; Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; Soberania e Território; Política Econômica e Gestão Pública; Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo; Energia e Comunicações e Mobilidade Urbana e Transporte;

c) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015.

II) Uma **contextualização geral** dos dados e informações da matriz à luz dos ambientes político, econômico, social e simbólico/comunicacional que marcaram o desenvolvimento institucional de cada uma das áreas de políticas públicas analisada, visando uma interpretação de conjunto – cf. quadro 2.

Quadro 2
Contextos Explicativos para Análise Interpretativa da Pesquisa.



Fonte: Pesquisa Política & Planejamento no Brasil Contemporâneo. Ipea, 2015.

Desta feita, busca-se alcançar, ao longo do percurso analítico-interpretativo da pesquisa, dois grandes objetivos gerais, a saber:

- a) Entendimento mais acurado acerca das transformações recentes em cada área de políticas públicas, suas razões, determinantes principais, contexto situacional etc;
- b) Diretrizes de política em cada área e/ou propostas concretas para a reforma do Estado e da Administração Pública Federal no Brasil, pois nesta pesquisa parte-

se também da ideia-força segundo a qual o Estado, para exercer funções desenvolvimentistas, preferencialmente em contextos republicano e democrático, necessita de um aparato administrativo capaz de implantar tal projeto ou estratégia, bem como canais institucionalizados de negociação de objetivos, metas e políticas com atores relevantes e segmentos representativos da sociedade nacional.¹³

3. Política e Planejamento Governamental no Brasil Contemporâneo: tensões estruturais nas políticas públicas federais

Para apresentar um primeiro conjunto de resultados parciais da pesquisa, tentamos responder as seguintes questões de orientação geral:

I) Que peso e papel parece ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes do Quadro 1 acima no processo de transformações recentes da administração pública federal brasileira?

II) Olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar do Estado brasileiro? Sim, não e por que.

III) Em relação a cada uma das dimensões, qual é ou parece ser a tensão estrutural ou fundamental em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e implicações visíveis ou perspectivas a curto, médio e longo prazos?

¹³ Evidentemente, em função do golpe de 2016 e da eleição de Bolsonaro em 2018, há que se consolidar os entendimentos sugeridos pela pesquisa no interregno entre 2004 e 2014, para posteriormente podermos incorporar os sentidos e implicações do processo em curso de desmonte do Estado nacional.

Desta feita, como síntese do anterior, os resultados parciais da pesquisa ora em curso dão guarida às duas hipóteses inicialmente aventadas, a saber:

Primeiro: em uma perspectiva histórica de longa maturação, o momento aqui estudado reforça a ideia do Estado brasileiro como um caso extremo de um *híbrido institucional* em formação. Isso quer dizer que ele não possui – ao menos não ainda, nesse início de século XXI – um traço institucional que seja mais dominante que outro. Daí a dificuldade de caracterizá-lo de forma uníssona, rápida ou fácil, como o debate rasteiro pela grande mídia, por exemplo, quer nos fazer crer que seja possível. Essa situação, na verdade já apontada por estudos anteriores das ciências sociais brasileiras, resulta de um percurso não linear – e na verdade dialético e contraditório – de sobreposição de camadas não necessariamente complementares ou convergentes de padrões, estilos, paradigmas e tendências de transformações no âmbito do Estado. Dito de outra forma: sobreposição e competição de tendências e características dentro de um mesmo período, emitindo sinalizações dúbias sobre a estratégia ou o formato de Estado em construção. Fruto de concepções ideológicas e embates políticos particulares a cada momento histórico, eis a razão pela qual as características dominantes em cada período, presentes (nascidas ou inoculadas) no interior das estruturas estatais, raramente conseguem ser totalmente eliminadas, ainda que sejam constantemente reponderadas, quando da passagem de um momento a outro. Não à toa, portanto, já naquela que será a terceira década do século XXI, o Estado brasileiro carregará em sua *ossatura e modus operandi*, traços patrimonial-oligárquicos, burocrático-weberianos, burocrático-autoritários, democrático-sociais, gerenciais e societais;

A segunda hipótese delinea-se, sobretudo, pela constatação geral extraída dos resultados parciais da pesquisa de que, como dito acima, na ausência agora de um fato, evento ou documento que pudesse servir de referência clara a caracterizar a novidade do período recente, neste se teria exacerbado ainda mais o *hibridismo institucional estatal* por meio do que aqui chamaremos de pragmatismo como método de governo. Em linhas gerais, e sem que esta característica tenha sido invenção ou exclusividade dos governos recentes, tratar-se-ia da gestão da máquina pública movida à base do *binômio pendência x providência*. Vale dizer: a qualquer pendência ou problema imediato e aparentemente urgente (não confundir com sumo importante!) no cotidiano da gestão, o comando do governo buscava organizar uma força-tarefa específica (via salas de situação ou não!) para a produção de uma providência ou solução também imediata, ao menos na aparência. Deste modo, olhando agora à distância, embora tal estratégia possa parecer a única via de curto prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acabava por explicitar as contradições históricas do hibridismo institucional brasileiro na condução do Estado e da Administração Pública em nível federal. Disto resulta que, embora haja elementos positivos e inovadores implementados no período entre 2004 e 2014, a caracterizar mais um momento ou ciclo histórico de reformas do Estado no Brasil, o fato é que não havia clareza suficiente por parte do alto comando desses governos acerca da natureza e da direção das ações em curso, tampouco a sua conformação a um projeto específico de desenvolvimento a ser perseguido.

Embora embrionariamente, é pelas razões apontadas acima, que se segue sendo necessária a busca por um entendimento mais acurado acerca das transformações recentes em cada área de políticas públicas, suas razões, determinantes principais,

contexto situacional etc. Acreditamos nós que apenas desta maneira será possível oferecer novas e mais promissoras diretrizes de reformas institucionais em cada área de atuação governamental, bem como propostas concretas para a reforma do Estado e da Administração Pública Federal no Brasil. Sempre lembrando, evidentemente, que o Estado, para exercer funções desenvolvimentistas, preferencialmente em contextos republicano e democrático, necessita de um aparato administrativo capaz de implantar tal projeto ou estratégia, bem como canais institucionalizados de negociação de objetivos, metas e políticas com atores relevantes e segmentos representativos da sociedade nacional. Algo, em suma, bem diferente do que vem sendo feito desde o fatídico episódio de 2016 no país, aguçado pela eleição de Bolsonaro em 2018 e posta em marcha a estratégia de seu Ministro da Economia no sentido de um desmonte abrangente, profundo e veloz do Estado nacional.

Isto posto, para avançar rumo aos objetivos acima, procuramos resumir, a seguir, dois conjuntos de informações extraídas dos resultados parciais da pesquisa. Por um lado, as que sintetizam os achados perante o leque de questões sugeridas pelo Quadro 1, e aqui reorganizadas e reinterpretadas, conforme Quadro 3 abaixo.

Quadro 3
Principais Tendências, Significados e Tensões Estruturais das Dimensões Relevantes de Análise para o Estudo das Transformações da Administração Pública Federal Brasileira.

Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal	Questão 1* Tendências Recentes	Questão 2** Sentidos e Significados	Questão 3*** Sentidos e Significados
Estrutura Organizacional	.Crescimento expressivo da estrutura organizacional, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das demandas sociais desde a redemocratização, e da complexificação e alargamento temático da agenda do desenvolvimento nacional desde a CF-1988.	.Há um sentido inequívoco de crescimento horizontal da estrutura organizacional entre 1995 e 2014, mas com sobreposições e lacunas em atribuições institucionais específicas, além de grande heterogeneidade em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.	.Como compatibilizar amplitude e complexidade atuais da agenda de desenvolvimento (inclusivo, sustentável, soberano e democrático) com ideários e proposições de Estado mínimo (em termos de estrutura organizacional e funções preçpuas) no Brasil contemporâneo?
Ocupação e Tendências Gerais	.Crescimento expressivo da estrutura organizacional, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das demandas sociais desde a redemocratização, e da complexificação e alargamento temático da agenda do desenvolvimento nacional desde a CF-1988.	.Há um sentido inequívoco de crescimento horizontal da estrutura organizacional entre 1995 e 2014, mas com sobreposições e lacunas em atribuições institucionais específicas, além de grande heterogeneidade em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.	.Como compatibilizar amplitude e complexidade atuais da agenda de desenvolvimento (inclusivo, sustentável, soberano e democrático) com ideários e proposições de Estado mínimo (em termos de estrutura organizacional e funções preçpuas) no Brasil contemporâneo?
Ocupação de Cargos Comissionados	.Crescimento expressivo da estrutura de cargos de confiança, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das necessidades de governabilidade e governança no presidencialismo de coalização brasileiro.	.Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam, algo contraditoriamente, para: (i) profissionalização dos ocupantes e das atribuições institucionais dos cargos comissionados de alto escalão (DAS 4, 5 e 6), e (ii) grande rotatividade e permeabilidade político-sindical-partidária nas indicações e ocupações superiores.	.Como instaurar e cultivar uma cultura republicana e democrática de aprimoramento contínuo de desempenho institucional nos três níveis federativos e também nos três grandes poderes da República?

<p>Planejamento governamental</p>	<p>.Tendências gerais entre 2003 e 2015 implicaram em tentativas, geralmente frustradas, de: fortalecimento institucional do PPA; elaboração ocasional de planos nacionais e regionais de longo prazo; importante mas insuficiente retomada setorial de planos de médio prazo; em todos os casos com aprimoramentos metodológicos de pouca envergadura.</p>	<p>.Houve iniciativas governamentais para aperfeiçoamentos normativos, metodológicos e institucionais da função planejamento, mas não suficientes para fazer esta função se equipar (em termos políticos e institucionais) a outras funções indelegáveis de Estado, tais como as de arrecadação, orçamentação, fiscalização e controle interno.</p>	<p>.Como recuperar os muitos anos de desmonte das instituições, instrumentos e da própria cultura de planejamento público no Brasil, dada a crença atual e aparentemente dominante: (i) na suposta superioridade do mercado em promover o desenvolvimento, mesmo considerando aspectos críticos da globalização econômica e da geopolítica internacional; (ii) na impossibilidade prática de organizar um sistema de planejamento aderente às necessidades contemporâneas do Estado e do desenvolvimento nacional?</p>
<p>Finanças públicas e gasto financeiro</p>	<p>.Crescimento expressivo do gasto financeiro na composição do gasto público total, sobretudo desde 1995, como reflexo, principalmente, da estratégia de estabilização monetária adotada desde o Plano Real, com juros altos, câmbio valorizado e geração de superávits fiscais primários generosos em todos os anos entre 2002 e 2014.</p>	<p>.Como contrapartida do gasto financeiro elevado na composição do gasto público total, observase esterilização não desprezível de recursos em todo o período analisado e baixa capacidade do gasto público real em dinamizar o lado real da economia.</p> <p>.A consequência mais perversa decorrente da manutenção do tripé da estabilização monetária por longo período é a transformação estrutural da matriz produtiva nacional, no sentido da desindustrialização, reprimarização e desnacionalização de ativos.</p>	<p>.Dado que a manutenção do tripé macroeconômico da estabilização monetária gera como efeito colateral indesejado uma dinâmica de crescimento de baixa potência e intensidade, como migrar desse arranjo institucional-financeiro para outro mais favorável ao crescimento econômico com distribuição de renda, sem colocar em risco a estabilidade relativa da moeda nacional, bem como a capacidade e a sustentabilidade intertemporal de endividamento e de financiamento público?</p>

Capítulo 2

<p>Finanças públicas e gastos reais</p>	<p>.Crescimento dos gastos reais (consumo do governo e investimento público) altamente dependente da elasticidade da arrecadação tributária frente ao ritmo e intensidade do crescimento econômico. Com isso, o crescimento do gasto público real entre 2003 e 2013 deu-se com aumento mais que proporcional da arrecadação e sem criação de novos tributos ou aumento de alíquotas daqueles já existentes. Por isso, o aumento dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) aconteceu sem desequilíbrio macroeconômico severo até 2014.</p>	<p>.Dada a estrutura regressiva da tributação no Brasil, o crescimento econômico que engendra expansão da arrecadação e concomitante expansão dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) é na verdade fator de concentração funcional e pessoal da renda, pois a tributação incide, proporcionalmente, mais sobre: (i) os setores reais da acumulação que os financeiros; e (ii) os segmentos relativamente mais pobres da população e da ocupação que os mais ricos.</p> <p>.Tudo somado, restringe-se, estruturalmente, o impacto potencial redistributivo do gasto público real do governo, tanto sobre regiões do país como sobre suas respectivas populações.</p>	<p>.Dado que a manutenção do tripé macroeconômico da estabilização monetária gera como efeito colateral indesejado uma dinâmica de crescimento de baixa potência e intensidade, como migrar desse arranjo institucional-financeiro para outro mais favorável ao crescimento econômico com distribuição de renda, sem colocar em risco a estabilidade relativa da moeda nacional, bem como a capacidade e a sustentabilidade intertemporal de endividamento e de financiamento público?</p>
<p>Marcos regulatórios</p>	<p>.Coexistência de distintos modelos de política e gestão na agenda de governo. Iniciativas de aprimoramento do ambiente institucional procuraram atingir objetivos em diversas frentes, conjugando metas sociais, promoção da concorrência, defesa da soberania, estímulos aos investimentos públicos e privados. Podem ser citados, entre outros, os novos arcabouços legais dos setores elétrico (2004) e de saneamento básico (2007); as simplifica-</p> <p>(Continua)</p>	<p>.No estágio posterior às reformas gerencialistas, a partir de 2003 e particularmente de 2007 a 2015, viu-se a adoção pelo Governo Federal de um perfil mais intervencionista, no plano da agenda programática central, dissociando-se, assim, da heurística do Estado regulador convencional e das reformas de Estado dos anos 1990. Esse novo impulso priorizou também o fortalecimento da discussão sobre governança e capacidades estatais num momento</p> <p>(Continua)</p>	<p>.Dada a tradição burocrática do país, como engendrar arranjos institucionais de regulação estatal e planejamento governamental que busquem e alcancem adequação e complementaridade entre recursos disponíveis, estruturas de governança e distintas formas de relacionamento, articulação e coordenação de setores e políticas públicas?</p>

<p>Marcos regulatórios (Continuação)</p>	<p>ções nos processos de regularização fundiária urbana (2009); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010); a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012); o regime de produção e exploração do Pré-Sal (2012); a nova Lei de Portos (2013). A esses marcos somam-se outras iniciativas, como a criação de um regime diferenciado de licitação e contratações (RDC), a consolidação das carreiras das agências reguladoras, a criação de empresas de planejamento e pesquisa nas áreas energética (Empresa de Pesquisa Energética – EPE) e de logística (Empresa de Planejamento e Logística – EPL), além da implantação de uma carreira transversal de analistas de infraestrutura.</p>	<p>em que a própria discussão sobre o desenvolvimento nacional retornava à pauta de discussões e de ação do Estado.</p>	
<p>Interfaces federativas nos consórcios públicos municipais</p>	<p>A articulação de municípios brasileiros por meio da formação de consórcios é um dos traços característicos do federalismo brasileiro no século XXI. Trata-se de fenômeno novo, que apenas ganhou expressão após a CF-1988, tornando-se mais relevante a partir dos anos 2000, a partir da Lei nº 11.107 de 2005; conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.</p>	<p>.Esse arranjo não é neutro em relação às consequências transformadoras que ele é capaz de induzir no âmbito das relações sociais e da atuação da administração pública. Uma federação cooperativa descentralizada fomenta a inovação na administração pública, o protagonismo da sociedade civil, bem como a promoção de maior equidade no acesso aos serviços públicos entre cidadãos localizados em diferentes jurisdições.</p>	<p>.Consórcios Públicos Intermunicipais não são um ente da federação; são um arranjo institucional específico para lidar com: (i) a elevada fragmentação territorial por efeito do acelerado processo de divisão municipal ; e (ii) a falta de escala na execução e provimento de políticas e serviços públicos. Assim, como compatibilizar os efeitos potencialmente benéficos dos Consórcios com os dilemas estruturais do federalismo brasileiro?</p>

Capítulo 2

<p>Interfaces participativas no âmbito federal</p>	<p>.Sobretudo entre 2003 e 2013, ímpeto participativo implicou na criação ou ampliação de muitos canais de relacionamento direto entre Estado e Sociedade. Conselhos e Conferências de políticas públicas, audiências, fóruns, ouvidorias e outros instrumentos alargaram as interfaces sócioestatais e suscitaram a ideia de um sistema (e de uma política nacional) democrático-participativo de políticas públicas.</p>	<p>.Dificuldades de integração com as estruturas burocráticas existentes levaram a dificuldades de institucionalização.</p> <p>.Adicionalmente, a produção das lógicas de representação geraram desigualdades entre o perfil de representados e representantes, muito embora em menor grau do que nos espaços legislativos.</p> <p>.Por fim, a grande incógnita sobre a efetividade desses espaços vem mobilizando uma larga agenda de pesquisa na área desde então.</p>	<p>.Como aprimorar e avançar na gestão das interfaces socioestatais, levando em consideração as tendências dos últimos quinze anos, que se manifestam em expansão setorial e burocratização da participação social, com explicitação de imensa heterogeneidade e complexidade das tentativas de promoção de articulação e de busca por transversalidades?</p>
<p>Controle interno da União</p>	<p>.Nos últimos quinze anos, o controle interno passou por expressivas transformações, em especial no âmbito do Poder Executivo Federal. Cabe destacar: (i) a extinção das Cisets (Secretarias de Controle Interno situadas dentro de cada Ministério) e (ii) a Lei 10.683/2003 que consolidou a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), tal qual uma unidade ministerial – na verdade, situada acima dos demais Ministérios, por vincular-se diretamente à Presidência da República –, integrando em um corpo único a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a Corregedoria-Geral da União (CRG) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU).</p>	<p>.Mudança da lógica de funcionamento do controle, passando de um modelo descentralizado e pulverizado, para outro, centralizado em uma unidade externa aos órgãos setoriais, de forma a compor um sistema de controle.</p> <p>.Expressiva ampliação das responsabilidades e do alcance de atuação do controle interno federal, com expressiva reorganização de sua lógica de funcionamento e dos modos de desenvolvimento de suas atividades precípuas: prevenção, detecção e punição da corrupção.</p>	<p>.Dada a velocidade e intensidade com que a função controle interno foi-se institucionalizando e empoderando-se no Brasil em anos recentes, vis-a-vis outras funções tecnopolíticas importantes de governo (tais como a arrecadação tributária, o planejamento e a gestão pública, a orçamentação e a participação social), como doravante reequilibrar o seu peso relativo, dentro dos processos de prevenção, detecção e punição da corrupção, ao mesmo tempo em que preserva e aprimora os objetivos republicanos e democráticos de mais e melhor transparência, responsabilização e controle social público dos atos e intenções de governo?</p>

Fonte: Pesquisa Política & Planejamento no Brasil Contemporâneo. Ipea, 2015. Elaboração do autor.

Obs. Metodológica:

* Questão 1 (Tendências Recentes): Que peso e papel parece ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes do Quadro 1 (Introdução) no processo de transformações da administração pública federal brasileira entre 2003 e o final do governo Dilma em 2014?

** Questão 2 (Sentidos e Significados): Olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar do Estado brasileiro? Sim, não e por que.

*** Questão 3 (Tensões Estruturais): Em relação a cada uma das dimensões, qual é a tensão estrutural ou fundamental em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e perspectivas a curto, médio e longo prazos?

De outro lado, no Quadro 4 abaixo, uma primeira tentativa de síntese e interpretação geral acerca das tensões estruturais das políticas públicas federais brasileiras, em sintonia com os conteúdos anteriores.

Quadro 4
Grandes Áreas Programáticas de Atuação Estatal e as suas
Macrotensões Estruturais.

Grandes Áreas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Universalização X Privatização	<p>.Desde a CF-1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada.</p> <p>.Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente inibidas.</p>
Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Universalização X Privatização	<p>.Desde 2003, sobretudo, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da população relativamente aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna), tem convivido com: (i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações), e (ii) com exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e temporal dos empreendimentos dessa natureza.</p>
Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Universalização X Acumulação	<p>.Desde 2003, sobretudo, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da população relativamente aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna), tem convivido com: (i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador</p> <p style="text-align: right;">(Continua)</p>

		ou também promotor direto de inovações), e (ii) com exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e temporal dos empreendimentos dessa natureza.
Inovação, Produção e Proteção Ambiental	Institucionalização X Compensação	.Desde a CF-1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o Gov. Collor, depois, pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o Gov. FHC, e finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (efeito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos Govs. Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental, tem-se ressentido de políticas públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados. A um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental, sobressaem medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados, tanto setorial como temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e dinâmica capitalista dominante em curso.
Soberania, Defesa e Território	Institucionalização X Descontinuidades	.Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: (i) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e altiva no cenário internacional; (ii) reequipar as forças armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e (iii) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Não obstante o processo de institucionalização iniciado, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, (Continua)

		aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias dos governos recentes, fazem com que descontinuidades de várias ordens (de diretrizes estratégicas a alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.
--	--	---

Fonte: Pesquisa Política & Planejamento no Brasil Contemporâneo. Ipea, 2015. Elaboração do autor.

Obs. Metodológica:

Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal, organizamos os programas temáticos do PPA 2012-2015 em 4 grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em 10 áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja:

- i) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental);
- ii) 10 áreas programáticas: Seguridade Social Ampliada; Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; Soberania e Território; Política Econômica e Gestão Pública; Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo; Energia e Comunicações e Mobilidade Urbana e Transporte;
- iii) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015.

4. Reflexões Finais: bases para um Estado ativo e capaz

Sem a pretensão de esgotar ou detalhar em demasia o assunto, é possível resumir – pelo Quadro 5 abaixo – alguns dos princípios gerais a orientar uma reforma do Estado brasileiro no século XXI, de natureza *republicana*, *democrática* e *desenvolvimentista*, no qual o planejamento estratégico governamental de índole e orientação pública aparece como parte integrante, indissociável e intransferível do próprio processo de governar.

Quadro 5
Princípios Gerais para uma Reforma do Estado no Brasil no Séc. XXI.

<p>+ REPÚBLICA esfera pública, interesse geral, bem-comum</p>	<p>+ Transparência: • dos processos decisórios • dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas</p> <p>+ Controle social: • sobre os 3 poderes (executivo, legislativo, judiciário) • sobre os meios de comunicação (públicos e privados)</p>
<p>+ DEMOCRACIA representação, participação, deliberação e controle social</p>	<p>+ Representatividade: reforma política</p> <p>+ Participação: conselhos, conferências, audiências, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho</p> <p>+ Deliberação: referendos, plebiscitos, iniciativas populares</p> <p>+ Esfera pública: controle social</p>
<p>+ DESENVOLVIMENTO Estado capaz e pró-ativo</p>	<p>+ Inserção internacional soberana</p> <p>+ Macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda</p> <p>+ Estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada</p> <p>+ Infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade)</p> <p>+ Sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana</p> <p>+ Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades</p> <p>+ Fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia</p>

Fonte: Pesquisa Política & Planejamento no Brasil Contemporâneo. Ipea, 2015.
Elaboração do autor.

Para além dos princípios gerais acima sugeridos, há evidentemente uma agenda de reformas concretas inadiáveis, que aqui apenas se enunciam de modo não exaustivo, já que a concertação política necessária à sua viabilidade institucional e implementação no âmbito do Estado brasileiro, depende obviamente da restauração democrática de fato e de direito. São elas:

- **A reforma tributária e fiscal:** progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos.
- **A revolução técnico-científica-produtiva:** ancorada nos fundamentos da economia verde, com ênfase em educação ambiental desde a primeira infância, produção e difusão de tecnologias limpas, promotora de encadeamentos inovativos de amplo alcance, ou seja: inovação produtiva e institucional de processos e produtos.
- **A refundação dos poderes Legislativo e Judiciário:** a reforma do sistema representativo e de partidos políticos, o fortalecimento dos instrumentos de democracia direta e dos mecanismos coletivos de participação e deliberação, a democratização dos meios de comunicação e do sistema de justiça.
- **A revolução na cultura dos direitos:** institucionalização e substantivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

É esta a aposta (e a utopia!) analítico-interpretativa sugerida por esta pesquisa, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI. Desta maneira, acredito que este esforço de reflexão pode ser mais que um mero convite a pesquisadores, gestores públicos e dirigentes

políticos. Ele pode efetivamente redundar em proposições concretas que tanto recoloquem o tema do Estado na agenda como o faça avançar em direção a um arranjo institucional virtuoso entre República, Democracia e Desenvolvimento para o Brasil ainda neste século XXI.

CAPÍTULO 3

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO E SUAS DISJUNTIVAS CRÍTICAS¹⁴

José Celso Cardoso Jr. e
Eugênio Vilela dos Santos

Como os demais capítulos desse livro também o demonstram, não há dúvida de que a relação entre planejamento e burocracia é tema complexo, carregado de nuances de natureza técnica e política, as quais se manifestam tanto em termos concretos no cotidiano da gestão pública, como em termos simbólicos no imaginário coletivo.

De um lado, o século XXI vinha assistindo – no Brasil, ao menos até 2014 – certa retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento estratégico, tanto em nível organizacional nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado. Isso decorre, sobretudo, de um imperativo da necessidade, vale dizer: da imensa heterogeneidade estrutural e crescente complexificação das sociedades contemporâneas, fatos aos quais se soma uma notória insuficiência e poucos resultados das ações estatais na maioria dos países.

¹⁴ Este texto é uma versão revisada e ligeiramente ajustada de um outro, escrito em coautoria com Eugênio A. Vilela dos Santos como capítulo do livro **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas** (Pires, Lotta e Oliveira, 2018), sob o título *Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção*.

De outra parte, a defesa que a burocracia especializada faz do primado da técnica (supostamente neutra e racional) sobre a política (considerada sempre irracional e enviesada), esconde a dificuldade prática de organizar, pactuar e implementar um conjunto de escolhas que distribuam poder em um ambiente com desigualdades tão institucionalizadas e arraigadas como no Brasil.

Nesse cenário, o planejamento governamental convive no país com ao menos dois grandes paradoxos. De um lado, diz-se que: *“Todos concordam que planejamento é importante, mas ninguém acredita nele!”* De outro, que: *“Ninguém acredita em planejamento, mas quando confrontamos historicamente planos e resultados, há grande correlação positiva entre ambos!”*

Em suma, a situação é tal que mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos que, supostamente, existem para pensar e aplicar o planejamento (*como função precípua e indelegável do Estado*), parece predominar certa descrença nesta função. Supondo que as afirmações acima sejam verdadeiras, haveria várias explicações possíveis para elas. Em particular, gostaríamos de aqui destacar três especialmente relevantes:

- Desde a redemocratização na década de 1980, apesar de alguns momentos de exceção observados, sobretudo, entre 2003 e 2013, já se vão muitos anos seguidos de desmonte das instâncias, dos instrumentos e, sobretudo, da cultura pública de planejamento no país (Cardoso Jr, 2015).
- Uma crença (para nós, equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, especialmente em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas,

todas elas – mesmo as não estritamente financeiras – regidas pela lógica dominante da financeirização global da riqueza (Braga, 1993 e 1997; Massoneto, 2006).

- Uma crença (para nós, igualmente equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em uma suposta 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 por demais complexo do ponto de vista institucional e político (Cardoso Jr. e Matos, 2011).

Não é função deste texto explicar cada uma das razões acima, mas a partir delas, dizer que uma consequência eloquente é a constatação de que o nível de institucionalização da função planejamento governamental no Brasil está longe de ser satisfatório, seja em termos comparativos internacionais, seja em termos domésticos.

Por **nível de institucionalização** queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental. Em especial: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais claros e condizentes com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos compatíveis com o desempenho institucional requerido; e iii) centralidade e legitimidade política da função, de modo que seja possível efetivá-la adequadamente como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral.

Apesar da definição acima, alerte-se desde logo que não se trata aqui de uma questão meramente quantitativa, ou seja, mais ou menos institucionalização, medida seja pelo tamanho do arcabouço legal e administrativo, seja pelo tamanho dos

recursos empíricos envolvidos. Trata-se, isso sim, de conferir à dimensão institucional da função planejamento um caráter político e estratégico, por meio do qual a referida função tanto se enraíza na estrutura estatal, como se viabiliza como parte precípua dos processos e capacidades de governo.¹⁵

Desta feita, acreditamos que uma das formas pelas quais tal situação de institucionalização pouco adequada e de descrédito se manifesta no cotidiano de (tentativa de) exercício da função planejamento governamental no plano federal brasileiro pode ser observada pelo que neste texto chamaremos de disjuntivas críticas desta função.

Por **disjuntivas críticas** no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e às vezes trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no dia-a-dia da gestão pública.¹⁶

As disjuntivas se materializam, especialmente, quando há uma diferença entre a expectativa dos agentes sobre como as coisas deveriam ser ou acontecer e aquilo que realmente se produz ao final de um processo construído no ambiente

15 Daí a relevância, por exemplo, de confrontar, sob este prisma político, o nível de institucionalização da função planejamento com outras funções de igual importância estratégica para um desempenho institucional satisfatório do setor público federal, como o são, por exemplo, as funções de arrecadação tributária, orçamentação e fiscalização do gasto público, além dos controles burocráticos do Estado. Visto desta maneira, percebem-se mais claramente as diferenças (de enraizamento institucional e poder de atuação) da função planejamento frente às demais funções citadas.

16 Há uma boa dose de inspiração, para a construção das *disjuntivas críticas*, na abordagem desenvolvida por BOURDIEU (1996 e 2014, por exemplo). E já há alguns trabalhos que abordam esses temas por esta ótica, embora de maneira não tão explícita, como por exemplo, no caso específico do planejamento no Brasil, em SANTOS (2011), MORETTI (2012) e VENTURA (2015).

no qual o Estado trabalha, e operacionalizado por uma burocracia com as características da brasileira. Guarda uma relação com o imaginário dos agentes sobre o que é certo ou errado, correto ou incorreto, desejável ou indesejável, possível ou impossível, à luz das suas expectativas sobre como as coisas deveriam ser. Expectativas essas que, obviamente, têm a ver, especialmente, com as visões de mundo dos agentes e as respectivas explicações sobre as causas do atual estágio de desenvolvimento e desigualdades no país, sem prejuízo de outros fundamentos.

Também é possível identificar essas disjuntivas a partir de situações às vezes marcadas por inadequação (ou baixa aderência) da legislação ou dos sistemas informatizados relativamente à dinâmica concreta dos procedimentos necessários para bem operar determinada ação ou dimensão de uma política pública, ou mesmo de uma sequência de comandos dentro de uma atividade administrativa. Por outras, são situações caracterizadas por diferentes interpretações (e, portanto, apropriações e usos diferenciados) relativamente a um conceito, um normativo ou um desenho de ação dentro de uma cadeia mais longa de necessidades para determinado objetivo, ainda que intermediário ou parcial no escopo mais amplo de uma política pública.

Há, em suma, uma variedade de dimensões e situações cotidianas que por vezes mascaram e por outras desnudam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente em casos como o do planejamento governamental na atualidade, que convive, como dissemos acima, com uma institucionalização ainda não plenamente adequada para o desempenho estatal satisfatório dessa função. Em especial, repisando: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros

e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e iii) baixa centralidade e legitimidade política da função, por meio das quais ela pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária dos processos tecnopolíticos e das capacidades governativas de modo geral.

Dito isto, o propósito deste texto, portanto, é aglutinar e observar aspectos institucionais e comportamentais da burocracia de planejamento do poder executivo federal, com vistas a: i) ampliar a compreensão das relações que envolvem política e burocracia nesta área específica de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade; ii) identificar possíveis limites ou disfunções no funcionamento da burocracia e das instituições direta ou indiretamente envolvidas com a atividade planejadora; e iii) iniciar a montagem e o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa aplicada e – sobretudo – de intervenção direta com vistas à ampliação da capacidade de atuação do Estado.¹⁷

Por fim, a conclusão apontará para lacunas e caminhos de pesquisa em torno dos mecanismos que organizam a burocracia de planejamento, com vistas a ampliar a capacidade do Estado nos campos da formulação, regulação, implementação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento nacional.

¹⁷ Como se trata de um texto exploratório e centrado numa dimensão ausente ou pouquíssima estudada até o momento, ele também se valerá de exemplos concretos e vivências profissionais dos autores com as tais disjuntivas críticas, na esperança de que possamos organizar um conhecimento mais acurado acerca da problemática geral, ou ao menos instigar novos olhares e horizontes de pesquisa e investigação para uma agenda progressivamente mais resolutiva no futuro imediato.

1. Mapa das Disjuntivas Críticas: sentidos e significados

Nessa seção buscamos identificar algumas das principais disjuntivas críticas, segundo entendimento baseado, sobretudo, em experiências e vivências profissionais dos autores em ambientes de trabalho e funções administrativas diretamente relacionadas com a atividade governamental de planejamento público.

Como advertência metodológica e conceitual, é preciso dizer que, em um cenário ideal jamais existente, a função planejamento não deveria apresentar-se de maneira tão radical por meio de tais disjuntivas. Ao menos não se apresentaria com graus tão elevados de conflito e contradições, mesmo sendo isso intrínseco à dinâmica sociopolítica, como na experiência brasileira recente, notadamente desde a Constituição Federal de 1988. Mas isso certamente ocorre pelo fato de – é a nossa hipótese – a luta política nacional sobre o tema ser, ao menos desde a redemocratização, sempre muito acirrada e pouco resolutiva. Por trás desse tema (e muitos outros) apenas aparentemente técnico, esconde-se na verdade uma disputa severa por ao menos duas grandes formas de entender, conceber e aceitar a presença e atuação do Estado junto à sociedade, mormente sobre a sua dimensão econômica.

De um lado, coloca-se novamente 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, que havia vivenciado 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 do fortalecimento

do Estado, das instituições republicanas e democráticas, e de um desenvolvimentismo renovado e revigorado como método de governo e objetivo maior da nação brasileira.

Desta maneira, o marco constitucional é importante porque, além de ser a expressão de um pacto social determinado, ele inaugura uma institucionalidade que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento. Do ponto de vista mais geral, a Constituição fundou uma série de comandos de planejamento, como os Objetivos da República, combinado com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), Planos Setoriais e Regionais, dentre outros.

Para organizar esse texto, portanto, outra decisão metodológica foi avaliar as disjuntivas críticas à luz de um instrumento – o PPA – que permite observar como as categorias de análise se comportam no cotidiano da administração pública federal. Para tanto, recorreremos ao PPA porque ele representa uma inovação constitucional importante, na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país. A opção também se justifica pelo estoque de conhecimento tácito acumulado na administração pública e já publicado em torno do tema,¹⁸ além do espaço que existe para que ele seja aprimorado. Por outro lado, usamos o PPA conscientes de que sua relação com o planejamento está mais para interseção do que identidade.

Ressalvas feitas, o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de planejamento e orçamento (Analista de Planejamento e Orçamento - APO),

¹⁸ Em particular, veja-se o conjunto de trabalhos sobre planejamento já disponíveis em publicações feitas, fundamentalmente, pelo IPEA, ENAP e ASSECOR, nesta última por meio da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento.

finanças e controle (Analista de Finanças e Controle - AFC), gestão governamental (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG) e pesquisa e avaliação (Técnico de Planejamento Pesquisa - TPP), dentre outras.¹⁹

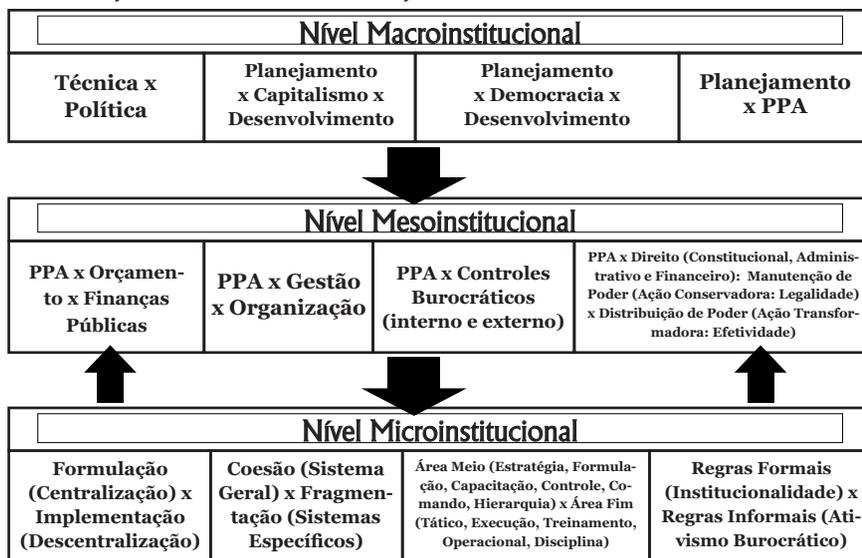
Nesse sentido, os problemas e debates em torno do planejamento governamental derivam também dessa diversidade. Além de aspectos políticos mais gerais, esse contexto contribui para que as disjuntivas críticas tenham contornos tão estereotipados no dia-a-dia da gestão pública, demarcando na prática os lados e os campos de atuação e de disputa dos burocratas, sobretudo os de médio escalão.²⁰

Desta feita, o Quadro 1 procura listar um conjunto mais evidente de disjuntivas críticas aplicadas ao caso do planejamento governamental brasileiro, e as subseções abaixo buscam descrevê-las de forma resumida, como uma primeira e necessária aproximação ao tema.

19 Além dessas, PAGNUSSAT (2015) também considera as carreiras de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), Analista de Infraestrutura (AIE) e Analista de Tecnologia da Informação (ATI), como integrantes do rol de carreiras ligadas aos esforços de revalorização do planejamento e reconstrução das capacidades de governo na área, neste início de milênio. De modo mais amplo ainda, seria possível considerar outras carreiras envolvidas com o planejamento, tais como as carreiras e cargos do Banco Central (Bacen), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outras carreiras setoriais ou ministeriais específicas, além das novas corporações das Agências Reguladoras e aquelas responsáveis pelo assessoramento e consultoria parlamentar, estas no âmbito do Poder Legislativo. Não obstante, as acima citadas são sem dúvida as mais diretamente responsáveis pelas estruturas, processos, instrumentos e produtos associados ou derivados das exigências formais do PPA.

20 Para uma discussão sobre essa categoria analítica, ver LOTTA; PIRES; OLIVEIRA (2015) e FREIRE; VIANA; PALOTTI (2015).

Quadro 1
Disjuntivas Críticas do Planejamento Governamental Brasileiro.



Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar profundamente de todas as disjuntivas tais quais elencadas acima. Mas é possível ilustrar de modo agregado algumas questões críticas em cada um dos níveis de organização propostos. Apesar da ilustração indicar uma hierarquia entre os níveis, importa destacar que existem fluxos bidirecionais importantes, especialmente entre os níveis meso e micro institucionais, relações que também resultam dessas disjuntivas. Porém, a figura ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de posicionar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA, condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

Para fins didáticos, portanto, buscamos identificar e classificar as disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro em três grandes conjuntos, conforme Quadro 1 acima, a saber: i) nível macroinstitucional; ii) nível mesoinstitucional; e iii) nível microinstitucional.

Nível Macroinstitucional

Refere-se às grandes e elevadas questões estruturais que circunscrevem e subordinam a função planejamento governamental na sua relação com os domínios (materiais e simbólicos) da técnica e da política; com o peso e papel que ela pode desempenhar na articulação entre mercado capitalista e desenvolvimento nacional; assim como na articulação entre democracia e desenvolvimento.

Além disso, é no nível macroinstitucional que posicionamos a relação entre a macro função governamental do planejamento e o seu instrumento principal de aplicação no Brasil desde a CF-1988. O PPA, que por ser o mandamento legal superior criado na Constituição (e até o momento vigente em termos formais), dialoga com boa parte das normas, sistemas, arranjos administrativos, carreiras e subfunções especializadas (tais como as de planejamento e orçamento, finanças e controle, gestão governamental, pesquisa e avaliação), responsáveis, ao fim e ao cabo, pela mobilização de recursos físicos, financeiros, humanos e tecnológicos destinados a todas as etapas formais do circuito de políticas públicas existente em nível federal no Brasil, tais como a formulação, a implementação, a gestão, o monitoramento, os controles burocráticos e a avaliação.²¹

Dado o escopo deste texto, explicitaremos abaixo apenas as problemáticas contidas na primeira das disjuntivas críticas de nível macroinstitucional.

21 Para uma descrição e qualificação de cada uma dessas fases, ver HOWLETT, RAMESH e PERL (2013).

Técnica X Política

A disjuntiva (alguns dirão dicotomia) mais célebre dentro dos estudos de governo é a que contrapõe as dimensões técnica e política do ato e do processo de governar.²² Aos que argumentam em prol da primazia da técnica e acreditam ser exequível uma gestão ou administração pública de tipo gerencial, baseada sobremaneira na racionalidade instrumental do poder público, contrapõem-se os que julgam ser eminentemente política a natureza dos problemas, das soluções e – portanto – da condução cotidiana da gestão ou administração pública.

Contra ambas as posições, e pensando explicitamente na função planejamento governamental, ainda mais em contextos que se pretendem republicano (no que diz respeito à forma de organização e funcionamento do Estado) e democrático (no que se refere aos processos essencialmente políticos de explicitação e representação de interesses e políticas públicas no interior do Estado), argumentamos no sentido óbvio de dizer que ambas as dimensões são necessariamente inseparáveis dos atos e processos de planejar e governar.

Em uma leitura mais direta, a técnica sem a política significa algo como a gestão cotidiana da máquina pública sem um plano que a oriente estrategicamente. A política sem a técnica significa algo como um plano estratégico sem a capacidade tática e operacional de ser implementado. Por outro lado, uma análise mais profunda revela que técnicos podem veicular a sua visão política dependendo da forma como constroem e operam os instrumentos. Nesses casos, quando a

22 Para a mesma, no que toca ao tema do planejamento de modo geral, ver MORETTI (2012). E LIMA (2013) para uma interessante discussão sobre a disjuntiva técnica x política aplicada ao caso da assessoria econômica e de planejamento do segundo governo Vargas, entre 1951 e 1954.

técnica toma o lugar da política, opera a instrumentalização da função como um fim em si mesmo.²³ Além disso, eventuais excessos políticos da burocracia diminuem o grau de confiança necessário para que haja acordo político para institucionalizar os instrumentos, dotando-os do poder necessário para que funcionem melhor.

Isto posto, tal disjuntiva pode ser visualizada, dentre outros tantos exemplos possíveis, a partir do processo quadrienal de elaboração do PPA. Como se sabe, desde a CF-1988, cada governo eleito tem por missão constitucional elaborar e submeter ao Congresso Nacional, ao fim de seu primeiro ano, o plano de governo para os próximos quatro anos de mandato.

Em termos formais, o PPA precisa estar organizado segundo as categorias e atributos que a cada momento vão-se constituindo burocraticamente como parte da estrutura das políticas públicas e dos processos administrativos de organização e funcionamento das mesmas. Neste momento, evidencia-se a disjuntiva entre técnica e política, pois ao governo eleito importa formatar o PPA (e as políticas públicas a ele referenciadas) segundo as prioridades estratégicas com as quais, em parte, disputou e venceu as eleições. Sob esta perspectiva, o PPA deveria ser apenas o instrumento legal por meio do qual a face política do governo eleito seria apresentada ao Congresso e à sociedade, vale dizer, o plano de governo democraticamente consagrado pela maioria.

23 Sobre o espaço da política na gestão pública, ver GARNIER (2004). E sobre o espaço da racionalidade burocrática, ver WEBER (s/d). Para uma discussão aprofundada sobre a política da burocracia, ver PETERS (1999), e para uma crítica envolvendo a crise de legitimidade da burocracia, ver CASTELO BRANCO (2016).

Mas do ponto de vista dos aparatos burocráticos de Estado envolvidos com o PPA, este deveria ser preservado, resguardado, e no limite, blindado da influência política (externa e coercitiva) que, eventualmente, governos lhe queiram impingir a cada quatro anos. Do ponto de vista burocrático, a governo nenhum caberia zerar o PPA para fazer ou refazer as suas apostas; haveria um leque de políticas públicas e processos de governo já estabelecidos que precisariam ser mantidos, a ponto de a burocracia valer-se corriqueiramente do argumento de que tais políticas e processos já possuem sua racionalidade estabelecida (em termos de eficácia e efetividade), bastando a sempre renovada ênfase na eficiência (fazer mais do mesmo com menos recursos disponíveis) para que as coisas aconteçam.

É claro que entre os dois extremos há infinitas combinações e arranjos possíveis, e entre ambos efetivamente se realiza e se resolve a disputa entre técnica e política. O desafio, portanto, é encontrar a faixa de equilíbrio – ainda que intrinsecamente instável – que melhor compatibiliza no tempo as necessidades e capacidades políticas de governo com os requerimentos técnicos indispensáveis à boa governança da função planejadora.

Nível Meso institucional

Este nível de análise reúne as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil deve estabelecer com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro.

Em outras palavras: posicionamos o PPA nessa dimensão porque ele é o instrumento que melhor dialoga com todas as demais disjuntivas, quer seja por seu objetivo constitucional, quer seja pelo seu teor potencialmente estratégico. Isso porque é no âmbito de tais relações que as disjuntivas críticas entre planejamento e cada uma das demais dimensões do processo concreto de governar se revelam de modo mais claro e intrincado.

Assim, para efeitos deste texto, exemplificaremos as disjuntivas críticas ao nível meso institucional por meio da relação entre PPA, Orçamento e Finanças Públicas no âmbito federal brasileiro.

PPA X Orçamento X Finanças Públicas

Talvez a mais crítica das disjuntivas seja esta que relaciona (melhor seria dizer: congestiona!) PPA e finanças públicas de modo geral, orçamento aí incluído. Desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), mas sobretudo após a CF-1988 e o advento da LRF-2000 (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), vem-se desenvolvendo no Brasil um lento – porém contínuo – processo de institucionalização de cunho fiscalista, e enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos (ambas a partir de uma justificativa teórica associada à transparência e responsabilização).²⁴

Tal processo foi acelerado durante a década de 1990 em função de alguns condicionantes prévios, tais como: i) exigências de organismos internacionais (notadamente, FMI e Banco Mundial) como condição para liberação ou renovação de empréstimos em moeda estrangeira; ii) fim da conta-movimento do BB em 1986 e criação na CF-88 do OGU (Orçamento Geral da União), OSS (Orçamento da Seguridade Social, jamais implementado nos moldes preconizados pela Constituição) e OEE (Orçamento das Empresas Estatais); iii) empoderamento e crescente blindagem institucional das organizações federais destinadas ao gerenciamento da moeda (BACEN), da dívida pública (STN) e à unificação e especificação do processo de contabilização orçamentário-financeira do gasto público (SOF, via sistemas SIAFI-SIDOR).

Além desses, outros fatores dignos de nota são: iv) a hiperinflação e o descontrole orçamentário decorrentes do fracasso do Plano Collor no biênio 1991-92, com o conseqüente

24 Para tanto, ver os determinantes principais desse processo nos trabalhos já citados de BRAGA (1993; 1997) e MASSONETO (2006), além de BERCOVICI e MASSONETO (2016).

impeachment do presidente; v) o escândalo de corrupção dos “anões do orçamento” ao longo do biênio 1992-93, com envolvimento de parlamentares em torno da malversação dos recursos públicos; vi) a estabilização monetária trazida pelo Plano Real, cuja engenharia financeira necessária ao seu êxito exigia, em concordância com Beluzzo e Almeida (2002):

- a manutenção da taxa oficial de juros permanentemente acima das taxas internacionais, de modo a estimular a entrada de capitais externos, tornando a nova moeda sobrevalorizada em relação às principais moedas estrangeiras (sobretudo o dólar e o euro), de sorte a baratear artificialmente os preços dos bens e serviços importados e com isso, por meio da abertura comercial e financeira e da concorrência externa, forçar a quebra da inércia inflacionária doméstica e a convergência dos preços internos para algo próximo dos padrões internacionais vigentes;

- a geração de superávits fiscais primários permanentes, obtidos por meio da seguinte combinação: a) privatização de ativos estatais; b) reformas sociais e gerenciais visando reduzir e racionalizar os gastos públicos reais; c) criação, aumento e centralização de tributos junto ao poder executivo federal, incluindo aí a desvinculação de recursos por meio de sucessivas medidas provisórias (FSE, FEF e DRU); d) aprovação da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) em 2000, visando, sobretudo: o estabelecimento de limites superiores (ou tetos) para os gastos públicos com pessoal e outras despesas reais, o enquadramento fiscal e financeiro dos entes subnacionais da federação, além da garantia jurídica do governo federal quanto ao pagamento dos compromissos financeiros com a dívida pública; e) instituição do regime de metas de inflação após a crise cambial de 1999, sustentada por meio de um tripé de políticas macroeconômicas composto por: política monetária de manutenção de juros domésticos

elevados, administração da taxa de câmbio apreciada e geração permanente de superávits fiscais primários.²⁵ Tudo, de modo a transmitir ao mercado financeiro e demais agentes privados (nacionais e estrangeiros) a sensação de confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização (Braga, 1993 e 1997).

A par dos processos narrados acima, sendo a manutenção da estabilização monetária a função-objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real, e considerando ainda o ambiente político-ideológico da década de 1990, de liberalização dos mercados e de redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado, não é de estranhar que, do ponto de vista estratégico, a função-planejamento tenha ficado em segundo ou terceiro plano no que diz respeito à estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental no país.

Já do ponto de vista tático-operacional, três princípios gerais positivos de concepção do desenho institucional do PPA no bojo da CF-1988 não encontraram condições propícias para se realizar.

Em primeiro lugar, o desejo das forças sociais e políticas da redemocratização, de ver reduzido o alto grau de autoritarismo e discricionariedade no exercício do planejamento nacional, sobretudo durante o regime militar, induziu os constituintes a encurtar o horizonte de

²⁵ Quase como corolário dos aspectos anteriores, mencione-se a EC 95/2016 que institui um teto de gastos para as despesas primárias da União.

planejamento formal do governo, restringindo-o ao mandato quadrienal de cada presidente doravante eleito e atrelando um mandato a outro, já que no seu primeiro ano de exercício, cada governo eleito teria que formular o seu PPA para o quadriênio seguinte, ao mesmo tempo em que executasse o último ano do PPA elaborado pelo governo anterior. Supostamente, tal artifício visava reduzir a probabilidade de descontinuidades abruptas das políticas públicas entre um governo e outro, sem, no entanto, impedir que o novo governo pudesse dispor de suas prerrogativas para elaboração e implementação do seu próprio plano de governo por meio de um novo PPA quadrienal.

Em segundo lugar: o mesmo desejo anterior, de ver doravante alargada a participação popular direta (via conselhos de políticas públicas e demais formas de participação social no circuito de políticas públicas) e indireta (via representação eleitoral parlamentar) na construção dos desígnios do país, levou os constituintes a formatarem ritos processuais de elaboração e aprovação legislativa do PPA (quadrienalmente), LDO e LOA (estes dois, anualmente), cujas dinâmicas e determinantes específicos em cada caso, sempre premidos pelo curto intervalo de tempo entre um instituto e outro, jamais tiveram – ainda mais nas condições cotidianas de funcionamento da máquina pública narradas acima – condições plenas de se estabelecerem, levando na verdade a um excesso de burocratismo procedimental nos processos anuais de elaboração e relacionamento entre LDO e LOA, e a um esvaziamento progressivo do PPA como instrumento principal de definição de diretrizes, prioridades, metas e orçamento do plano (Santos, Ventura e Neto, 2017). Ao contrário, foram as dinâmicas e circunstâncias anuais de definição dos limites orçamentários de cada emenda parlamentar, política, programa ou ministério setorial que,

agindo sob a batuta maior das condições já narradas para a manutenção da estabilidade monetária do país, passaram a pautar o escopo e o potencial do planejamento em termos da formulação de diretrizes, objetivos, metas e prazos do PPA.

Enfim, o terceiro dos princípios gerais aludidos se refere ao que, crescentemente ao longo dos anos 1990 e 2000, passou a ser chamado de integração plano – orçamento. Na verdade, uma interpretação benevolente da CF-1988 sugere que haja uma correspondência orgânica entre as pretensões políticas legítimas do PPA e os respectivos arranjos econômico-institucionais de financiamento da despesa pública necessária à concretização do plano.

Nesta perspectiva positiva, embora a preocupação correta do constituinte fosse evitar grandes descasamentos entre a capacidade de financiamento de cada política pública vis-a-vis a composição do gasto público total, de modo a que os governos não tivessem freios endógenos à amplitude de seus projetos ou então que buscassem recorrer a formas inflacionárias ou arriscadas de financiamento, o fato é que a tal vinculação do PPA deveria ter-se dado, desde o início, com o conceito e possibilidades mais amplas das finanças públicas de modo geral,²⁶ e não apenas com o conceito e possibilidades restritas do orçamento geral propriamente dito.

Ou seja, no bojo dos processos já descritos de institucionalização e empoderamento das funções orçamentação e controle dos gastos públicos federais, e constrangido ainda pela visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante (porém equivocada!) de finanças públicas, segundo a qual a capacidade

26 Isto é, com os conceitos de finanças funcionais (Cf. CONCEIÇÃO e CONCEIÇÃO, 2015) ou finanças desenvolvimentistas (Cf. FORUM 21, FES, SEP e PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2016).

de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer déficit anual contábil nessa relação (arrecadação total em T – gastos totais em T) é necessariamente inflacionário, foi-se cristalizando no Brasil – conceitual e juridicamente – a crença (para nós equivocada) de que o PPA deveria abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

Como consequência, à pretensão totalizante do PPA a partir do orçamento se sobrepôs o movimento de contabilização integral e detalhada da despesa pública, a qual, por sua vez, deveria ser governada a partir da lógica liberal do orçamento equilibrado, isto é, da ideia forte de poupança prévia como pré-condição para toda e qualquer rubrica de gasto corrente ou investimento do governo. O resultado final, para fechar o cerco, foi que a função controle cresceu e se desenvolveu, normativa e operacionalmente, para controlar (vale dizer: vigiar e punir) os desvios de conduta do poder público (neste caso, dos próprios burocratas ordenadores de despesas públicas) em desacordo com os preceitos definidos pela lógica liberal do orçamento equilibrado.

Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos (isto é, da própria sociedade), a função-controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores.²⁷

27 Para uma visão completa acerca da estruturação e dilemas dos sistemas de controles democráticos sobre a administração pública brasileira (isto é: poder legislativo, tribunais de contas, judiciário e ministério público), ver ARANTES, LOUREIRO, COUTO e TEIXEIRA (2010). E especificamente sobre avanços e desafios na atuação da CGU, ver LOUREIRO, ABRUCIO, OLIVIERI e TEIXEIRA (2016).

Entre os anos 2003 e 2013, basicamente, houve tentativas de fortalecimento do PPA como ferramenta do planejamento governamental, com mudanças conceituais e metodológicas promissoras, mas incapazes de romper os dogmas já cristalizados e acima apontados. De todo modo, movido pelos imperativos de um crescimento econômico algo maior naquela década, pôde-se demonstrar na prática que a expansão das políticas públicas poderia capitanear movimentos de alargamento conceitual e operativo das finanças públicas para além da lógica liberal do orçamento equilibrado (cf. Conceição e Conceição, 2015).

Isso se deu por meio de uma utilização mais intensiva das fontes não-orçamentárias de financiamento dos gastos públicos, sobretudo a ativação do crédito público (que na prática é uma antecipação de poder de compra ainda não existente como poupança prévia disponível), via maior protagonismo dos bancos públicos (BNDES, BB, CEF, BNB, BASA), das empresas estatais (Petrobrás, Eletrobrás etc.), dos fundos públicos (FAT, FGTS, Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; fundos setoriais operados pela FINEP, CNPq, CAPES etc.) e mesmo dos fundos de pensão atrelados aos bancos públicos e empresas estatais, que embora entidades de direito privado, possuem seu funding principal originário de uma massa de renda de origem pública e por isso podem e costumam operar sob influência ou orientação geral do governo federal ou sob objetivos gerais de determinadas políticas públicas; não apenas, portanto, segundo sinais típicos e exclusivos de mercado (cf. Cardoso Jr., Pinto e Linhares, 2013).

Assim sendo, se e quando todas as fontes possíveis de financiamento de uma economia aberta e complexa como a brasileira forem levadas em consideração, tanto o escopo como o potencial realizador do PPA estarão postos muito além

do orçamento prévio disponível, e muito além do horizonte restrito de quatro anos para sua concretização.

Para tanto, é preciso 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 dimensões – 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. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

Concretamente, trata-se aqui de estimular que os horizontes temporais das diversas políticas e programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo PPA.²⁸ 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, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso. As atividades de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso (Cardoso Jr., 2015).

No que toca especificamente ao orçamento, há duas condições de realização: i) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto

²⁸ Algo na linha do que havia sido implementado no PPA 2012-2015, por exemplo, com o Plano Nacional de Educação, dentre outras políticas relevantes.

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, monitoramento, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas em questão, ou seja: se gastos correntes intermediários para o custeio da máquina pública, foco na contabilização anual e na eficiência; caso sejam gastos correntes finalísticos para custeio das próprias políticas públicas, contabilização anual e foco na eficácia e na efetividade; e se gastos propriamente em investimentos novos, contabilização plurianual e foco na eficácia e na efetividade (Cardoso Jr, 2015).

Nível Microinstitucional

Quando finalmente migramos das disjuntivas críticas entre os níveis macro e mesoinstitucionais para o nível aqui considerado microinstitucional do aparelho administrativo de Estado, defrontamo-nos com algumas das questões típicas da função planejamento propriamente dita, que ressaltam aspectos de cunho tático-operacional que não poderiam deixar de ser mencionados.

Todavia, de certa maneira, todas elas emanam das (ou estão referenciadas às) disjuntivas críticas que se observam mais diretamente no nível mesoinstitucional. Desta forma, à luz do Quadro 1 e embora cientes da importância desse nível microinstitucional para a composição dos argumentos gerais deste texto, ao invés de detalhar as especificidades de cada uma dessas disjuntivas de cunho tático-operacional, vamos tentar situá-las e explicá-las a partir de algumas questões comuns que podem ser observadas desde o plano mesoinstitucional.

Para tanto, é preciso dizer que o nível microinstitucional é aquele do cotidiano da gestão pública, e talvez por isso o nível mais concreto das disjuntivas críticas, por meio das quais as disputas e os conflitos da burocracia de planejamento mais aparecem, induzindo, sobretudo os atores de médio escalão, a se posicionarem e disputarem em torno da primazia de modelos operacionais de aplicação de conceitos e implementação de políticas públicas, tais como: estruturas e sistemas centralizados ou descentralizados de políticas; uso de sistemas gerais únicos ou sistemas setoriais específicos para o acompanhamento e a prestação de contas; ênfase nos atributos e responsabilidades das áreas-meio tradicionais ou das áreas finalísticas das políticas; estrito seguimento das normas e rotinas formais e legais ou margem de discricionariedade para certo ativismo burocrático.

Como síntese, portanto, dessas disputas e conflitos do cotidiano, revela-se na prática a grande disjuntiva de poder associada à burocracia de planejamento governamental no Brasil.²⁹ De um lado, postura e atitudes que buscam, por meio do manuseio material e simbólico das normas, estruturas, processos, instrumentos e produtos da ação burocrática, a manutenção de espaços próprios de poder, consagrados em um tipo de ação corporativa e conservadora, que é, por isso mesmo, legalista, fiscalista, gerencialista e procedimentalista frente às opções de manuseio dos recursos de poder dessa burocracia.

De outro lado, postura e atitudes que intentam a distribuição de poder do Estado, ou melhor, a distribuição dos poderes concretos presentes nos diversos aparelhos do Estado,

²⁹ Alguns casos concretos e emblemáticos podem ser vistos nos seguintes trabalhos: GOUVEIA (1994); GAETANI (s/d); D'ARAÚJO (2009); CRUZ (2010); CARDOSO JR. e MATOS (2011); CASTILHO, LIMA e TEIXEIRA (2014); KLUGER (2015); CUNHA (2017).

em termos de recursos normativos, financeiros, tecnológicos e humanos, mas também simbólicos e operativos, para atores e instâncias da administração pública (e da própria sociedade) que, por meio de tais empoderamentos, buscam um tipo de ação transformadora dos processos governativos de modo geral, bem como da própria realidade ao fim e ao cabo. Tanto da realidade final com a qual se defrontam as políticas públicas, como da própria realidade de funcionamento da burocracia supostamente existente e organizada para perseguir a efetividade da ação estatal.

Entre tais extremos de possibilidades materiais e simbólicas, é possível identificar três perfis caricatos de atuação junto aos servidores do planejamento governamental brasileiro.³⁰ São eles: i) o alienado; ii) o resignado; e iii) o indignado. Desde logo, todos tomados do ponto de vista institucional e não necessariamente psicológico e individual,³¹ e todos derivados ou de entrevistas e relatos semiestruturados para pesquisas específicas, ou da mera observação participante dos autores ao longo de seus itinerários profissionais.³²

A alienação institucional diz respeito ao horizonte estreito com o qual vários profissionais enxergam a atividade

³⁰ Lançamos mão do recurso da caricatura para moldar essa classificação porque elas enfatizam características peculiares do corpo burocrático. A caricatura é um recurso que deforma a imagem tal como se a vê para ressaltar ou destacar certos aspectos das referidas características. Caso fossem tomadas sem a caricatura, as classificações aqui propostas poderiam ser injustas ou agressivas com os indivíduos, algo que seria o oposto dos nossos objetivos.

³¹ Quando dizemos que a perspectiva da classificação é institucional e não individual estamos nos referindo ao poder que as organizações exercem na moldagem sobre (ou influência no) comportamento das pessoas, fenômeno relacionado com a criação e desenvolvimento de ethos organizacionais específicos ao longo do tempo.

³² Vide referências bibliográficas da nota de rodapé n. 20.

de planejamento estratégico governamental. Ou seja, por tomarem essa atividade como um fim em si mesmo, acabam burocratizando-a no cotidiano da gestão pública e a ela atribuindo pouca ou nenhuma capacidade de agregar valor aos processos decisórios correntes ou cruciais de governo. Estes servidores e dirigentes não enxergam tal atividade para além das rotinas que se prestam apenas a gerar relatórios infames e cumprir burocracias inúteis, ainda que, em ambos os casos, trate-se, geralmente, de obrigações legais passíveis de auditorias e demais atos de controle.

Já a **resignação institucional** refere-se à (contestável) avaliação, por parte de alguns outros servidores e dirigentes públicos, de que, por mais importante, necessária e estratégica que seja, a atividade de planejamento é de tal forma complexa e difícil de ser adequadamente estruturada em âmbito governamental, que o esforço institucional exigido suplantaria os potenciais benefícios dela advindos. Em outras palavras, embora enxerguem os fins últimos desta atividade, ligados a aperfeiçoamentos críveis das políticas públicas e à própria efetividade das mesmas, essas pessoas consideram que os recursos públicos (orçamentários, humanos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc.) envolvidos em tal empreitada seriam muito altos, sendo, além disso, muito complexas e pouco administráveis as logísticas de coordenação e articulação institucionais necessárias a seu êxito.

Dessa forma, seja pela via da alienação, seja pela da resignação, a tendência de parte significativa dos quadros burocráticos do planejamento e altos dirigentes públicos brasileiros é abandonar, antes mesmo que possam frutificar, a maioria das tentativas de melhor estruturação e institucionalização da atividade de planejamento governamental.

Por fim, em termos menos expressivo, mas não menos importante, há a **indignação institucional**. Esta se caracteriza pela minoria de servidores e dirigentes públicos que, cômicos do potencial e ao mesmo tempo dos limites da atividade planejadora, empenham-se em buscar, pelo convencimento, persistência e persuasão, e a despeito em geral das más práticas e poucos recursos disponíveis, soluções e caminhos institucionais e organizacionais, técnicos e políticos, que apontem para melhorias, ainda que incrementais, seja nos processos, seja nos produtos imediatos da atividade de planejamento governamental.

Fugindo dos estereótipos caricatos da alienação e da resignação institucionais, os indignados muitas vezes são capazes de engendrar inovações administrativas, criar novas rotinas de trabalho, agregar capacidades e conferir sentido coletivo a esforços individuais muitas vezes dispersos. Porém, como lutam contra a corrente dominante, tendem a ser mais combatidos pelo status quo que estimulados. Não por outra razão, esse cenário torna ainda mais difícil a seleção e a preparação de servidores perfilados ao espírito público e à razão de Estado, sobretudo daqueles dotados de maior iniciativa, criatividade e capacidade propositiva/resolutiva a serviço do bem-estar social.

2. Reflexões Finais

Neste capítulo, foi feito um esforço de identificação e caracterização de alguns problemas e questões concernentes ao tema do planejamento governamental, particularmente centrados no PPA, e seus aparatos burocráticos próprios, os quais consideramos cruciais para a montagem e desenvolvimento de uma agenda de pesquisa aplicada e – sobretudo – de intervenção direta com vistas a ampliar a capacidade do Estado nos campos da formulação, implementação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento nacional.

Apesar de já haver uma extensa bibliografia especializada sobre questões que tangenciam tais temas, essa bibliografia toda – e os achados que dela se podem extrair – não estão até o momento alinhavados de forma consciente ou consistente, a permitir a identificação e superação dos principais entraves ao planejamento governamental no Brasil. Nem tampouco tais entraves estão organizados de modo a permitir uma discussão mais qualificada sobre o assunto nos diversos espaços de governo, cursos universitários e em escolas de governo afeitos aos temas do planejamento, da gestão e demais instituições necessárias para incrementar a capacidade de governar para o desenvolvimento nacional na contemporaneidade.

Desta maneira, talvez seja possível dizer que um primeiro passo tenha sido dado aqui neste capítulo. Se, por um lado, ele falha em fornecer uma visão orgânica de conjunto sobre os temas tratados, por outro este talvez seja o seu mérito. Pois ao organizar as temáticas principais em torno da ideia de disjuntivas críticas da função planejamento, ele deixa claro não apenas a amplitude de questões atinentes ao tema central, como a complexidade de cada uma delas para uma compreensão mais ampla e qualificada sobre o tema.

Por isso, para avançar desde este ponto, é preciso apontar abaixo para algumas dimensões transversais aos tópicos tratados no texto.

Em primeiro lugar, é preciso situar a discussão particular sobre a burocracia de planejamento no percurso mais geral de discussão sobre a montagem da burocracia pública no Brasil. Em consonância com trabalhos anteriores, tais como em Abrucio e Pedroti (2010); Loureiro, Olivieri e Martes (2010); Pessoa (2013) e Pagnussat (2015), é preciso aprofundar o entendimento de qual é, ou deveria ser, em termos do tipo e quantidade de carreiras que abarca, o escopo correto da burocracia de planejamento no país, bem como entender melhor como se deu a sua montagem histórica e porque ela tem, ou não tem, o perfil e os atributos necessários ao desempenho dessa função.

Em segundo lugar, é preciso fazer a conexão entre o tópico anterior e o processo tecnopolítico de constituição de capacidades estatais para o desenvolvimento. Tal como em trabalhos capitaneados por Gomide e Pires (2014), buscar situar a contribuição específica do planejamento governamental nos arranjos institucionais, processos, percursos e produtos de governo que explicam as razões de sucesso (ou fracasso) de cada uma das políticas públicas. Tanto quando consideradas em si mesmas, quer dizer, dentro do seu campo próprio como área de atuação programática do Estado, como quando consideradas em termos de sua contribuição específica ao escopo mais amplo do desenvolvimento nacional.

Por fim, mas não menos importante, e evidentemente sem esgotar o leque de questões em aberto, é preciso avançar no debate que busca compatibilizar planejamento com democracia na contemporaneidade. Tanto em Grau (2004 e

2016) como em Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), dentre tantas outras referências possíveis, nota-se um esforço teórico e histórico em demonstrar que democracia e planejamento, como métodos de governo, são não apenas uma combinação possível como necessária aos desafios de legitimidade e de efetividade do desenvolvimento na maior parte dos lugares. Mas permanece em aberto, todavia, a lacuna de como construir um consenso político que envolva governantes, dirigentes e a própria sociedade acerca dessa viabilidade histórica.

CAPÍTULO 4

NEM CAUSALIDADE, NEM CASUALIDADE

uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus.³³

José Celso Cardoso Jr. e Rafael Neto

Em uma democracia, o governante é eleito para a condução de processos que viabilizem o alcance dos objetivos (projeto de governo) para os quais foi eleito. Objetivos estes que devem ser escolhidos e alterados de acordo com a governabilidade e capacidades governativas disponíveis ou passíveis de construção. Estas três dimensões (projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo) compõem o que Carlos Matus (1993) define como triângulo de governo.

A promoção de um equilíbrio dinâmico e ascendente entre o projeto de governo, a governabilidade e as capacidades governativas constitui-se no principal desafio do governante e em condição necessária para o sucesso de sua gestão. Para o enfrentamento deste desafio, a função planejamento governamental se apresenta como uma das principais necessidades e tarefas dos governos contemporâneos (MATUS, 1993).

33 Este capítulo é uma versão revisada e ligeiramente ajustada de um outro, escrito em coautoria com Rafael Neto como artigo da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO, vol. 8, n. 1, 2018: www.assecor.org.br/rbpo), como resultado de sua dissertação de mestrado elaborada e defendida no âmbito do mestrado profissional do IPEA, sob orientação de José Celso Cardoso Jr.

No Brasil, dentre os instrumentos de planejamento governamental instituídos pela Constituição de 1988, o Plano Plurianual apresenta-se como o principal instrumento formal de planejamento de médio prazo do Governo Federal. Desta forma, compreender como atributos essenciais ao governante, a saber, projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, estiveram presentes nos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 é essencial para dimensionar o peso e o papel institucional desse instrumento no seio da própria função planejamento governamental de modo geral.

Especificamente, buscou-se compreender como ocorreu a incorporação do projeto de governo; se e como o governante e o núcleo de governo se envolveram na elaboração e gestão do PPA; qual o papel desempenhado pelo PPA na relação dentro do Poder Executivo, com o Congresso, sociedade e entes federados; como se estruturou a gestão do plano e qual sua relação com a agenda prioritária e os processos de tomada de decisões dos dirigentes.³⁴

Para tanto, o capítulo está dividido em quatro seções além desta introdução. A seção um aborda aspectos conceituais para o estudo do planejamento público e do triângulo de governo de Carlos Matus. Na seção dois são apresentados os procedimentos metodológicos para operacionalização do triângulo de governo e detalha-se a utilização desta abordagem para o estudo qualitativo do Plano Plurianual.

³⁴ Tal pesquisa, da qual este artigo é um resumo, foi desenvolvida e apresentada como Dissertação no curso de Mestrado Profissional do IPEA. No processo de coleta de dados foram utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores que tiveram participação relevante nos casos analisados. Em especial, aqueles que ocuparam posições de direção na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI-MP), na Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento e na Casa Civil. Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados, ver Neto (2018).

A seção três apresenta os principais achados da pesquisa referentes aos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 e, por fim, a seção quatro apresenta conclusões e recomendações gerais para os próximos ciclos de elaboração, implementação e gestão do PPA.

1. Aspectos Conceituais para o Estudo do Planejamento e do Triângulo de Governo de Matus

O Estado Brasileiro possui, historicamente, um papel ativo na promoção do desenvolvimento econômico e social, o que é ratificado na Constituição Federal de 1988 ao elencar um rol de direitos sociais a serem providos aos cidadãos e determinar em seu art. 3º os objetivos fundamentais da República, a saber:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988.)

Porém, a garantia constitucional não é suficiente para a concretização dos direitos. Para tanto é necessário que o Estado implemente políticas públicas. Estas não possuem uma definição absoluta e o conceito apresenta-se em constante transformação. Inicialmente esteve vinculada às atividades governamentais e seus processos, como em Jenkins apud Howlett et al. (2013): *“um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores*

políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores”. Assim, o foco estava no Estado e no conjunto de decisões tomadas por atores públicos.

Posteriormente, o estudo de políticas públicas avançou para além do aparato e atores estatais. O Estado, os atores públicos e suas decisões passaram a ter um peso relativo menor e a dividir espaço com outros atores públicos e privados originários da sociedade civil. O foco deslocou-se para a interação entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos (LASCOUMES E GALÊS, 2012).

Lascoumes e Galês (2012) defendem que uma política pública compreende cinco elementos articulados entre si: atores, instituições, representações, processos e resultados. Atores, individuais ou coletivos, são guiados por interesses materiais e simbólicos, são dotados de recursos, possuem certa autonomia, estratégia e capacidade de fazer escolhas. As representações são os espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. As instituições são as regras formais e informais que governam as interações. Os processos são formas de interação e sua recomposição no tempo. Os resultados são os efeitos e as consequências da ação pública.

A decomposição dos processos de política pública é apresentada por Lascoumes e Galês (2012, p.105) a partir da consolidação de atores da Sociologia da Ação Pública: 1) origens, fatos, desafios; 2) identificação, definição, formulação do problema; 3) etiquetagem de um problema como problema público, seleção, filtragem; 4) decisão; 5) implementação da

política pública; 6) avaliação e 7) finalidade da política pública. Esta decomposição deve ser entendida como uma simplificação da realidade, na qual não há fronteiras claras entre as etapas, processos ou funções que compõe a ação pública.

Dentre todas as etapas ou fases do circuito das políticas públicas, a implementação da política apresenta-se como a mais desafiadora, uma vez que as decisões tomadas pelos dirigentes não são automaticamente transmitidas e executadas pelos níveis operacionais.

O “*momento implementação*” de políticas públicas pode, portanto, ser considerado o momento-síntese de qualquer ação governamental finalística. Neste momento lógico do circuito de políticas públicas podem ser identificados praticamente todos os fatores estruturais, conjunturais e contextuais por meio dos quais qualquer política pública busca se concretizar, colocando em movimento, em espaços-tempos determinados, não apenas a plêiade de recursos, instrumentos e condições (materiais e simbólicos) necessários a cada política, mas também os atores sociais (direta e indiretamente) envolvidos e afetados em cada caso.

Trata-se, portanto, de um momento de hipercomplexidade da política pública, um momento-síntese de múltiplas determinações, que para ser devidamente apreendido requer um esforço analítico inescapavelmente multi-inter-transdisciplinar e que, ademais, é necessariamente de natureza contínua, cumulativa e coletiva ao longo do tempo. Desta forma, sendo assim tão abrangentes e profundos os problemas teóricos e metodológicos enfrentados por aqueles que desejam se aproximar com alguma acuidade de tal assunto, torna-se muito importante estudos que busquem reunir evidências e interpretações com vistas à produção de

um conhecimento menos reducionista acerca do momento-
implementação de políticas públicas.

Isto posto, neste capítulo parte-se do entendimento segundo o qual é no momento-implementação que se pode melhor perceber os acertos e desacertos de cada um dos momentos lógicos (e não necessariamente cronológicos!) de formulação, arrecadação, orçamentação, gestão, participação etc. que compõem em cada arranjo institucional de políticas públicas. Tais momentos, por sua vez, possuem determinantes (estruturais, conjunturais e contextuais) próprios, mais ou menos invariantes ou cambiantes ao longo do binômio espaço-tempo dentro do qual cada política se realiza.

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc. Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação. (RUA, M. G., 1998, p.13)

Em um sistema de presidencialismo de coalizão como o brasileiro, por exemplo, a elaboração e implementação de políticas públicas estão diretamente relacionadas à capacidade de governar. Segundo Matus (1993, p.59), governar é dirigir um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade

de governo. Governar, então, exige o desenvolvimento articulado de três variáveis:

- **Projeto de governo** – refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator se propõe a realizar para alcançar seus objetivos.
- **Capacidade de governo** – refere-se às técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências que um ator e sua equipe de governo possuem para conduzir o processo de alcance dos objetivos declarados.
- **Governabilidade do sistema** – é uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo.

Essas três variáveis constituem um sistema triangular, no qual estão correlacionadas e possuem igual nível de importância, sendo seu equilíbrio dinâmico (vide figura 1 à frente). O projeto de governo é um conjunto de propostas de ação; a governabilidade do sistema refere-se à possibilidade de ação e ao controle de seus efeitos; a capacidade de governo pode ser definida como capacidade de gerar e controlar ações. O domínio de técnicas potentes de planejamento é, portanto, das variáveis mais importantes para a determinação da capacidade de uma equipe de governo. (MATUS, 1993)

Pelo exposto, percebe-se que o triângulo de governo irá determinar os limites de efetividade da ação governamental em cada momento. Esses limites estarão presentes na seleção e qualidade do processamento dos problemas e oportunidades a serem enfrentados e aproveitados, na governabilidade que limita os planos, programas e projetos governamentais, e na capacidade pessoal e institucional de governo, que permite elaborar um consistente projeto de governo, construir governabilidade e desenvolver ferramentas de ação efetiva.

Nestes termos, Matus (1993) define planejamento como o cálculo sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação, ou seja, é o cálculo que precede e preside a ação governamental. Essa definição permite diferenciar o planejamento estratégico situacional (PES) da reflexão imediatista, tecnocrática e parcial, ou da reflexão que se isola da ação.

O PES permite realizar a necessária mediação entre o presente e o futuro, possibilitando que a ação seja orientada para o aproveitamento de oportunidades ou minimização de problemas futuros. Para isso, é necessário prever possibilidades futuras de forma a ser oportuno e eficaz na ação presente. O planejamento olha para o futuro, mas sem esquecer o passado, que deve ser utilizado como fonte permanente de aprendizado. Além da mediação com o futuro e o aprendizado com o passado, o planejamento situacional orienta a ação a partir do conhecimento e reflexão técnica, política e social. Por fim, o PES fornece meios para se buscar coerência nas ações parciais dos diversos atores sociais em prol de um resultado global. (MATUS, 1993)

Frente a este entendimento, é preciso ter claro que os sistemas sociais complexos são o ambiente de atuação do planejamento governamental, ou seja, ele não é predeterminado por leis rígidas ou mesmo plenamente conhecidas. Na verdade, ele cria suas próprias leis e está integrado por atores que possuem suas próprias interpretações sobre o que é um problema, como resolvê-lo e em que velocidade.

Desta maneira, segundo Matus (1993), o planejamento tradicional vem sendo inadequadamente utilizado em sistemas sociais criativos, que são permeados de problemas quase-estruturados. O quadro a seguir descreve as principais diferenças entre os dois tipos de problemas.

Quadro 1
Características de Problemas Estruturados e Quase-Estruturados.

Problema Estruturado	Problema Quase-Estruturado
As regras do sistema que produz o problema são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas.	As regras não são precisas, invariáveis e nem iguais para todos. Podem ser criadas e alteradas pelos atores sociais.
A solução do problema não cria outros problemas relacionados com o problema original. Os atores concordam quanto à eficácia da solução do problema.	A solução do problema gera outros problemas conexos. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas.	As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
As regras do sistema tornam explícitos ou contém implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à solução do problema.	Os atores sociais criam possibilidades de solução. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não estão claras, devendo ser, em muitos casos, criadas.
O problema está isolado de outros.	O problema está entrelaçado a outros, sua solução cria possibilidades ou dificuldades para a solução de outros.
O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos de fato para qualquer pessoa que se relacione com ele.	O espaço e o tempo são relativos aos homens que se relacionam com o problema a partir de diferentes posições.
As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.	O sistema é criativo e suas variáveis não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
Qualidade e quantidade não se combinam.	Qualidade e quantidade se combinam inseparavelmente.
As soluções são conhecidas ou conhecíveis mesmo não sendo evidentes.	As possibilidades de solução são criadas pelos homens e potencialmente infinitas.
O problema coloca um desafio científico e técnico, podendo supostamente ser abordado com objetividade.	O problema coloca um desafio múltiplo que abrange o âmbito sócio-político, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar rigor.

Fonte: Matus, 1993. Elaboração dos autores.

Pelas diferenças acima, não é difícil constatar que o Plano Plurianual está inserido em um ambiente dinâmico e complexo, permeado de problemas quase-estruturados, no qual o poder está fragmentado entre múltiplos atores com objetivos e estratégias distintas, por vezes contraditórias entre si. Dentro desse contexto, para de fato orientar a ação e contribuir para a viabilização de um projeto de governo, o

PPA deve incorporar aspectos relacionados ao desenho do projeto de governo, à construção de governabilidade e ao desenvolvimento de capacidades governativas.

Por estas razões, no PES o planejamento deve ser entendido como uma constante e incessante articulação da estratégia e da tática que guia a ação governamental no dia a dia. A estratégia e a tática são necessárias porque o sistema social compreende outros atores criativos que também planejam com objetivos distintos. O alcance da situação-objetivo exige vencer a resistência do outro ou obter sua cooperação, sendo que qualquer sucesso ou fracasso são momentos de um processo contínuo, complexo e criativo no qual nenhum deles é um resultado final definitivo. Trata-se, portanto, de um jogo social aberto (MATUS, 1993).

No PES o ator desenvolve sua atividade de mudança dentro do que é ideologicamente e culturalmente aceito por ele, sendo que isto limita as fronteiras de suas intenções, necessidades e capacidades. O ator tem sua liberdade de ação limitada pelas relações de forças com outros atores que também planejam, o que exige a exploração do espaço de intenções, necessidades e capacidades de seus oponentes, de forma a gerar um conhecimento que, mesmo que intrinsecamente imperfeito, possibilite o cálculo interativo de sua estratégia (MATUS, 1993).

Em função dessas características, no PES não há espaço para o “plano livro” do planejamento tradicional; o plano assemelha-se mais a uma estratégia em um jogo que a um desenho normativo. A formalização do plano é o programa direcional no qual está definida a seleção dos problemas e os projetos estratégicos, operações e ações que serão aplicados sobre uma situação inicial de forma a conduzi-la à situação objetivo:

O processo de decisão e direção é veloz e fundado tanto na experiência e na arte quanto nas ciências sociais. A velocidade dos fatos não permite que haja tempo para escrever livros. Planejamento e pesquisa do futuro são coisas distintas. A estrutura modular do plano permite concebê-lo como um arquivo dinâmico e coerente de problemas e operações. Dispensados da carga do livro, podemos centrar nossa atenção no planejamento como processo de condução cotidiana do governo. (MATUS, 1993, p. 290)

De forma prática, Matus (1993) propõe a substituição do “plano livro” por uma estrutura modular do plano, baseada na identificação de operações que devem ser realizadas para enfrentar problemas; a transformação do plano num instrumento de organização para a ação, mediante atribuição de responsabilidades precisas aos organismos públicos; a complementação dos aspectos macroeconômicos com instrumentos macropolíticos; a adoção de um sistema de operações, nos organismos públicos, que forneça praticidade significativa ao sistema de orçamento e planejamento; a abordagem racional do problema da incerteza, usando a técnica de cenários, a velocidade de resposta, a aprendizagem e substituindo a predição pela previsão; a montagem de um sistema de análise e acompanhamento das situações, problemas e operações capazes de apoiar a tomada de decisão e de um sistema de acompanhamento de crises, no qual é essencial o controle do tempo.

Para Matus, *“Governar é a arte e a ciência de conduzir organizações e multidões para um projeto de sociedade que requer processar, de forma reativa ou preventiva, problemas conflituosos, com base em variáveis imprecisas e incertas”* (MATUS, 2005).

Desta forma, governar é participar do jogo social para alcançar objetivos. Objetivos estes que são alcançados como resultante da ação coletiva e ultrapassam o limite de atuação individual de um ator. A inserção em um sistema social com

múltiplos atores, com objetivos e forças díspares demanda que o governante seja dotado de alta capacidade de processamento tecnopolítico, capaz de lidar com o intercâmbio de problemas necessários à atuação transformadora da realidade.

A capacidade de processamento tecnopolítico está relacionada à previsão e à avaliação de resultados derivados da atuação governamental. A qualidade dessa previsão, que não deve ser confundida com predição e envolve a delimitação de resultados possíveis a partir de circunstâncias que envolvam a ação, depende do desenvolvimento e articulação de três variáveis que compõe o triângulo de governo: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, as quais serão mais bem detalhadas a seguir (MATUS, 2005).

Projeto de Governo

Matus (2005) define projeto de governo como uma proposta de intercâmbio de problemas na qual se escolhe enfrentar determinadas questões sociais que ao serem solucionadas ou minimizadas geram benefícios e custos a depender do ator. O projeto de governo deve buscar um balanço positivo desta troca de problemas, gerando mais benefícios do que custos para a maioria da população.

Cardoso Jr. e Melo (2011) apresentam um conceito de plano de desenvolvimento que dialoga e oferece maior concretude ao conceito de projeto de governo. Nele os autores indicam elementos que devem compor o plano, como objetivos, metas quantitativas e qualitativas e ações com caráter econômico, social e político a serem implementadas em um período pré-determinado. Além disso, é ressaltada a

necessidade de instrumentos de monitoramento que permitam o acompanhamento da implementação e subsidiem o processo de correção de rumos e superação de entraves.

Além dos interesses do governante, a construção de um projeto de governo deve considerar o grau de governabilidade do sistema e o nível de capacidades (já instaladas ou necessárias) de governo. A eficácia do projeto depende da combinação acertada e coerente dos valores e interesses, com a capacidade técnica e política em relação às circunstâncias, aos desafios e aos objetivos perseguidos.

Governabilidade do Sistema

A governabilidade do sistema é a relação entre o grau de influência de um ator sobre as variáveis críticas ao seu projeto durante sua gestão. Ela representa o poder de um ator para realizar seu projeto e a capacidade de resistência que o sistema político-social é capaz de oferecer a um ator e seu respectivo projeto (MATUS, 2005).

Assim como no projeto de governo, a governabilidade é relativa a cada ator. Os atores possuem projetos diferentes e os influenciam com pesos desiguais sobre diferentes variáveis. A governabilidade está relacionada ao grau de dificuldade que determinado ator enfrenta para concretização do seu projeto, e é relativa ao grau de ambição e transformação social que possui. A terceira relativização indica que governabilidade está diretamente relacionada à capacidade de governo, sendo que atores com alta capacidade de governo possuem maior governabilidade.

Diniz (1995) apresenta um conceito de governabilidade que se refere às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses.

Segundo Huntington (1968 apud DINIZ, 1995) existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo afetaria este equilíbrio e reduziria a governabilidade.

Essa vertente destaca a questão da governabilidade como a busca do equilíbrio entre as demandas da sociedade e a capacidade do governo de processá-las e atendê-las.

A abordagem na qual deficiências nas capacidades de governo afetam negativamente a governabilidade vai ao encontro da ideia de que as três dimensões do triângulo de governo formam uma espiral que pode ser tanto ascendente como descendente, a depender do fortalecimento ou deterioração de cada dimensão do triângulo de governo.

Ademais, a governabilidade está diretamente relacionada à capacidade de análise de viabilidade política de um governo. A tentativa de implementação de medidas que se mostrem politicamente inviáveis consome muito poder e capital político do governante, o que torna o estudo antecipado da viabilidade política de um projeto de governo fundamental para sua governabilidade.

No método PES a análise de viabilidade política suscita pensar estratégias para lidar com os atores e circunstâncias que constituem empecilhos para a realização do plano (MATUS, 1996). A análise e construção de viabilidade são realizadas

no dia a dia da política e envolvem estratégias que combinam a autoridade, a cooptação, a negociação, a confrontação e a dissuasão, a depender dos atores e operações envolvidas.

Capacidade de Governo

O triângulo de governo é caracterizado pela diferenciação de três variáveis distintas, mas mutuamente condicionadas. São distintas uma vez que representam três sistemas: sistema normativo e propositivo de objetivos e operações, que configura o projeto de governo; sistema político-social, que permite analisar a governabilidade do sistema; e o sistema de direção, planejamento e gestão, que caracteriza as capacidades propriamente ditas de governo. O mútuo condicionamento se dá por meio da ação humana, elemento presente nos três sistemas, respectivamente, como: propostas de ação, possibilidades de ação e capacidades de ação:

A capacidade de governo é uma capacidade de liderança ponderada pela experiência e conhecimentos adquiridos em Ciências e Técnicas de Governo. É a capacidade de condução ou direção, que se acumula na pessoa do líder, em sua equipe de governo e na organização que ele dirige. Baseia-se em um acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e da sua equipe de governo, necessários para conduzir o processo social, dadas a governabilidade do sistema e o compromisso do projeto de governo. (MATUS, 2005, p.489)

A capacidade de governo é, portanto, a confluência da experiência, do conhecimento e da liderança de um ator, uma equipe ou uma organização. Ela determina a perícia para se realizar um projeto e pode ser dividida em duas categorias:

- Capacidade pessoal de governo: está relacionada ao grau de experiência, conhecimento e liderança do governante e dos dirigentes políticos, ou seja, é o capital intelectual ao qual se deve recorrer durante o período do mandato. Exige a combinação de inteligência, força de vontade, honestidade, dotes oratórios e experiência política com conhecimento aprofundado das técnicas de governo; e
- Capacidade institucional de governo: está relacionada ao domínio de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento, ou seja, é o capital organizacional que estará a seu dispor, seus sistemas de trabalho e a estrutura do projeto organizacional. (MATUS, 1996 e 2005)

A capacidade de governo em contextos democráticos envolve três dimensões. A primeira relacionada à capacidade do governo de identificar problemas críticos e formular políticas públicas para seu enfrentamento. A segunda envolve a capacidade do governo de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, na qual é dada ênfase ao processo de tomada de decisão e à implementação das políticas. A terceira diz respeito à capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas. (DINIZ, 1995).

De acordo com essa interpretação, o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização dos instrumentos institucionais, dos recursos financeiros e dos meios políticos de execução. A questão da viabilidade política, por sua vez, envolve a capacidade de articular coalizões e alianças que deem sustentabilidade às políticas governamentais.

De maneira complementar, Pires e Gomide (2016) afirmam que um modelo de gestão capaz de contribuir para a implementação de políticas públicas deve ser dotado de capacidades estatais adequadas ao nível de complexidade dos problemas que pretende solucionar. As capacidades estatais podem ser divididas em duas dimensões interdependentes:

i) técnico-administrativa, que envolve o desenvolvimento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; e ii) político-relacional, associada à capacidade de incluir, dialogar e articular múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais (PIRES; GOMIDE, 2016).

É importante salientar que a capacidade de governo é composta pelas três dimensões preconizadas por Diniz (1995) e pelas capacidades estatais apresentadas por Pires e Gomide (2016), porém não se esgota nas mesmas, já que estes autores apresentam uma visão mais operacional da capacidade de governo proposta por Matus.

Matus destaca a qualidade das capacidades de governo no desenvolvimento ascendente e equilibrado do triângulo de governo. Altas capacidades de governo permitem o desenvolvimento de um projeto de governo que promova o intercâmbio positivo de problemas adequado à governabilidade do sistema, e contribuem para a construção de viabilidade política, no horizonte temporal de governo, para aquela parte do plano que não é viável inicialmente.

Matus (2005) também aborda como se dá o tratamento do erro em algumas das variáveis do triângulo de governo. Este erro é resultado natural de um sistema social de final aberto, repleto de incertezas e problemas quase estruturados. A primeira linha de correção é apontada por Matus como a mais fácil, porém menos poderosa e envolve a alteração ou ajuste do projeto de governo. A segunda linha de correção envolve a eliminação de uma dificuldade ou alteração do caminho necessário ao alcance do objetivo, ou seja, a construção da

governabilidade necessária. Apesar de evidente, essa linha de correção tende a ser a mais difícil. A terceira linha de correção envolve a construção de capacidades necessárias à superação das dificuldades ou correções de rumo necessárias à construção de um caminho que leve à concretização do projeto de governo.

2.ProcedimentosMetodológicosparaOperacionalização do Triângulo de Governo de Carlos Matus

No PES o planejamento é entendido como mais que o domínio de técnicas de elaborar e implementar planos e projetos, sendo este um elemento que compõe as capacidades de governo. O domínio, pelas organizações públicas, de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento, e a presença de atores com experiência e capacidade de liderança são capacidades de governo necessárias à condução de um processo de transformação social.

Desta forma, ao mesmo tempo que o planejamento transcende a dimensão capacidade de governo, o domínio de técnicas de planejamento é enquadrado como capacidade de governo. Este posicionamento do planejamento como um processo tecnopolítico que envolve todas as dimensões do triângulo de governo, e das técnicas de planejamento como capacidades de governo é o mesmo enquadramento utilizado para o estudo do Plano Plurianual neste capítulo.

O PPA é uma capacidade de governo, uma vez que envolve e demanda o domínio de teorias, técnicas e processos de planejamento governamental, capacidade de liderança, conhecimento e experiência dos dirigentes políticos na condu-

ção dos processos de elaboração, gestão e implementação do Plano. Ao mesmo tempo, para que o Plano Plurianual exerça de fato o papel de principal instrumento de planejamento governamental não se pode ignorar sua aderência com o projeto de governo do governante e a governabilidade do plano.

Assim, apesar de o planejamento governamental e o Plano Plurianual serem objetos diferentes, a teoria do triângulo de governo oferece um bom guia de análise e parâmetros adequados de interpretação e avaliação do PPA como ferramenta crível do planejamento governamental no Brasil. Tanto que a percepção da dificuldade do PPA em orientar a ação de governo resultou em duas mudanças metodológicas importantes que impactaram o conjunto de ferramentas e técnicas de planejamento utilizadas para o tratamento de problemas de natureza quase-estruturados.

Desta feita, os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 foram os casos selecionados para investigar a relação do PPA com as dimensões do projeto de governo, governabilidade e capacidades governativas, buscando-se aferir se as mudanças conceituais e metodológicas pelas quais ambos os PPA passaram, se elas representaram diferenças significativas de desempenho à luz das variáveis críticas do triângulo de governo.³⁵

35 A escolha desses dois PPAs se justificou pelos seguintes motivos: i) os dois planos já finalizaram os seus respectivos ciclos formais de elaboração, gestão, implementação e avaliação; ii) por serem planos recentes, houve maior acesso aos principais atores dos processos de elaboração e implementação de cada plano, como também dos seus dados, arranjos e instrumentos; iii) os dois planos são emblemáticos metodologicamente e possuem diferenças significativas quanto à estrutura, arranjos e instrumentos, o que nos permitiu comparar os modelos adotados e como ambos se posicionaram em relação às variáveis do triângulo de governo de Carlos Matus.

No que diz respeito ao **Projeto de Governo**, foi verificada a adesão dos respectivos PPA com os projetos de governo dos governantes, sendo tais projetos identificados por meio do plano de governo do candidato eleito e/ou das políticas públicas e programas declarados como prioritários na mensagem do Presidente da República ao Congresso na sessão de abertura do ano legislativo, além de outros instrumentos de planejamento eventualmente existentes, como o Programa Prioritários de Investimento (PPI) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Posteriormente à identificação dos projetos prioritários de governo, foram analisadas as partes estratégica e programática dos Planos Plurianuais, buscando identificar nas suas diretrizes, programas, objetivos, metas e indicadores, correlações com os projetos de governo. Para contemplar as mudanças nas prioridades do governante foram identificadas alterações em políticas e programas prioritários destacados nas mensagens presidenciais durante o período de vigência de cada PPA. Posteriormente foi verificado se estas resultaram em revisões do instrumento.

Por sua vez, o tratamento da **Governabilidade** no Plano Plurianual envolve a sua utilização como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental, proporcionando um alinhamento dentro do Poder Executivo. Na relação com o Poder Legislativo, contribuindo para o processo de pactuação e negociação horizontal; na relação com os demais entes federados, contribuindo para o processo de pactuação vertical; e na relação com a sociedade, contribuindo para o processo de comunicação social e monitoramento público em torno das prioridades de governo (CARDOSO JR., 2015).³⁶

36 Um aspecto que vem ganhando relevância, a partir da década de

Assim, foram analisados os tramites dos projetos de lei e de revisão dos Planos Plurianuais, os pareceres do Legislativo sobre a matéria, as emendas parlamentares e os vetos presidenciais. Desta forma, buscou-se compreender como se deu a participação do Poder Legislativo no conteúdo do Plano Plurianual e se o PPA possuiu algum papel de coordenação entre os poderes.

Além da relação com o Poder Legislativo, buscou-se compreender qual a natureza da participação da sociedade civil, da iniciativa privada e dos entes federados na definição das diretrizes, prioridades e conteúdos do PPA e nos seus processos de monitoramento e avaliação. Foram considerados, entre outros, os mecanismos e instrumentos utilizados para viabilizar a participação social e federativa, e qual o alcance e resultado desta participação.

Por fim, na dimensão das **Capacidades de Governo** foi verificado como o modelo do Plano Plurianual e seus processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão buscaram contribuir para o processo cotidiano e dinâmico de condução do governo. Para ser um instrumento de planejamento

1990, para a construção de governabilidade é a relação com os órgãos de controle, que possuem como principais instituições o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A princípio as relações intragovernamental e com o Poder Legislativo deveriam englobar a relação com os órgãos de controle, uma vez que a CGU integra a estrutura do Poder Executivo e o TCU auxilia o Poder Legislativo em sua função de controle externo. Porém, com a “explosão da auditoria” descrita por Balbe (2015), estes órgãos passaram a exercer papéis relevantes na formulação e implementação das políticas públicas, o que poderia demandar uma categoria de análise específica dentro da dimensão de governabilidade. Contudo, por se tratar de um método inovador para o estudo do Plano Plurianual, preferimos seguir com o entendimento no qual a função controle está contida nas relações com o Poder Legislativo e entre os órgãos do Poder Executivo.

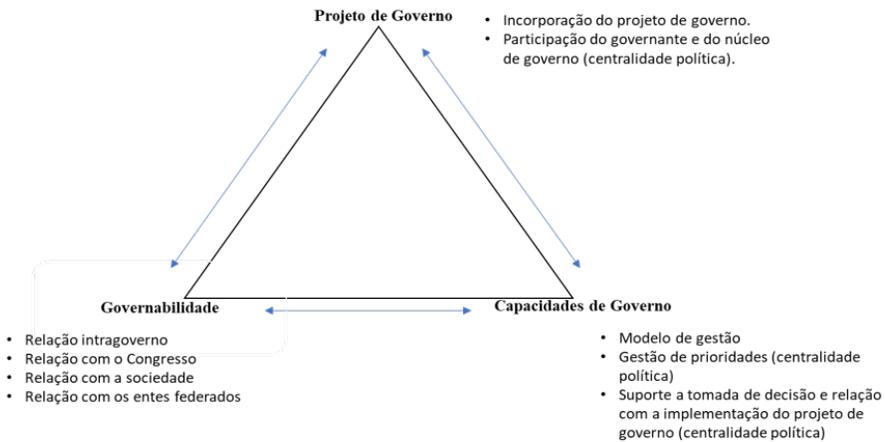
efetivo, o PPA necessita estar institucionalmente referendado pelo governante e seus dirigentes políticos, desta forma a centralidade política do Plano foi outro elemento analisado. Por fim, buscou-se identificar como cada PPA dialogava com a necessidade de viabilização dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais necessários à implementação dos projetos de governo.

Em suma, foi investigado como ocorreram os processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos PPAs 2004-2007 e 2012-2015, isto é, como estava estruturado o sistema de planejamento e qual localização institucional das unidades responsáveis por esta atividade, quais os atores estavam envolvidos e suas atribuições, como ocorreu a participação da alta administração, como era o processo de priorização, como se desenvolveram os processos de formação e capacitação dos atores envolvidos, se houve e qual foi o envolvimento de consultorias externas, quais ferramentas tecnológicas desenhadas e em uso nesses processos, como foram tratadas a intersetorialidade e a regionalização das políticas públicas, qual a natureza das informações geradas pelo sistema de monitoramento e a avaliação, qual a finalidade e principais usuários destas informações e como o sistema estava conectado com os processos de tomada de decisão da alta administração.

A figura 1 ilustra a relação das categorias de análises construídas e as dimensões do triângulo de governo.³⁷

³⁷ Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados, ver Neto (2018).

Figura 1
Dimensões do triângulo de governo e suas respectivas categorias de análises.



Fonte: Matus. Elaboração dos autores.

3. Nem Causalidade, Nem Casualidade: alguns resultados gerais da pesquisa

A aplicação do método foi circunscrita a dois planos emblemáticos metodologicamente e com diferenças significativas quanto à estrutura, arranjos e instrumentos: os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015.

O PPA 2004-2007 foi o primeiro elaborado no governo do presidente Lula e aprofunda o modelo inaugurado no seu antecessor, no qual os programas de governo são construídos a partir de problemas que o governo se propõe a enfrentar. Aos programas estão vinculadas ações orçamentárias responsáveis por financiar as políticas implementadas com vistas a enfrentar o problema elencado. No momento de elaboração destaca-se a construção da dimensão estratégica do PPA, que foi validada diretamente pelo Presidente e seu núcleo de governo. Coube

à dimensão estratégica traduzir para o PPA o projeto de governo, tendo se constatado grande aderência entre ambos os documentos.

Na elaboração da parte programática a preocupação foi com a correta incorporação das pautas prioritárias, que ficou sob responsabilidade do Ministério do Planejamento. Um achado importante foi que a participação do núcleo de governo se limitou à construção da dimensão estratégica, uma vez que o PPA era visto por esse núcleo como um instrumento burocrático destinado ao cumprimento de uma exigência constitucional. Esse posicionamento é reforçado pelo lançamento em 2003 do Sistema de Metas Presidenciais, que foi utilizado para o gerenciamento das prioridades de governo e ficou sob coordenação da Casa Civil. Posteriormente, foram lançados o PPI e o PAC em 2005 e 2007, respectivamente.

Por sua vez, o PPA 2012-2015 foi o primeiro elaborado no governo da Presidenta Dilma, e deu prosseguimento à estratégia de desenvolvimento implementada nos oito anos anteriores. O sucesso dessa estratégia e dos programas prioritários do governo (PAC, MCMV, Bolsa Família, etc) inspiraram a mudança do modelo do PPA, no qual se buscou tornar a categoria Programa mais estratégica, acabar com a sobreposição com o orçamento e permitir que os programas e metas do governo pudessem ser declarados no plano de forma semelhante às anunciadas pelo governante.

O Plano Plurianual continuou a ser percebido pelo núcleo de governo como um documento burocrático destinado a cumprir exigências constitucionais. A diferença deste PPA em relação ao de 2004-2007 foi que em 2011 o governo já tinha estruturado o processo de gestão de suas políticas prioritárias e caberia ao PPA representá-las da melhor forma

possível. A participação do núcleo de governo foi menor que no PPA 2004-2007, com a Presidenta se limitando à validação do novo modelo. A nova metodologia possibilitou avanços na incorporação e declaração dos programas e metas do governo para os próximos quatro anos. Porém, o PPA continuou a abranger toda a ação finalística de governo, o que fez com que as políticas prioritárias ficassem escondidas em um universo de mais de 400 objetivos e 2.000 metas.

Identificou-se a tentativa de utilizar o PPA 2004-2007 como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental e entre a União e os demais entes federados. No que se refere às relações dentro do Poder Executivo, os avanços foram pontuais e limitados à fase de elaboração. Os ganhos estiveram relacionados à capacidade das equipes de planejamento de construir um ambiente de diálogo e cooperação. Nas relações com os entes federados a iniciativa tentada de construção de pactos de concertação com vistas a viabilizar a execução de ações orçamentárias e o alcance de objetivos em nível estadual e sub-regional não avançou além de alguns projetos-pilotos. A complexidade do sistema federativo brasileiro e a baixa capacidade de indução do plano foram citados como fatores que contribuíram para o não prosseguimento da iniciativa.

Por seu turno, o PPA 2012-2015 até conseguiu promover algum alinhamento intragovernamental, com os grandes ministérios concordando em incluir demandas de públicos específicos em seus objetivos e metas. Porém, isso se limitou à fase de elaboração, o que resultou na não execução de várias das metas pactuadas inicialmente. Ainda na relação entre os entes federados, inicialmente o PPA 2012-2015 não teve o objetivo de ser um instrumento de coordenação. Após mudanças nas equipes da SPI-MP, foi realizado um grande esforço nesta

Secretaria para transformá-lo em um instrumento relevante na articulação federativa. A pretensão inicial era a construção das Agendas de Desenvolvimento Territorial compostas por um conjunto de investimentos federais, estaduais e municipais que passaria a ter um monitoramento diferenciado. Porém, após enfrentar dificuldades com a assimetria de capacidade dos entes federados, sobretudo com a dos municípios planejarem o desenvolvimento do seu território, a iniciativa foi descontinuada depois de novas mudanças no comando do Ministério do Planejamento e da SPI-MP.

Na relação com a sociedade, o PPA 2004-2007 se limitou a promover o debate de suas diretrizes estratégicas em todas as regiões do país e o compromisso de se fazer o monitoramento participativo não foi implementado. Já o PPA 2012-2015 foi bem sucedido na ampliação da participação social em sua elaboração e monitoramento. Em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República, a SPI-MP promoveu um Fórum Interconselhos para debate e captação das demandas da sociedade sobre a dimensão estratégia, os programas, objetivos, metas e iniciativas do PPA. Diferentemente do PPA 2004-2007, a participação não se encerrou nisto, sendo realizado um esforço pela SPI-MP junto aos órgãos setoriais para incorporação das demandas captadas. Posteriormente, foi realizado o II Fórum Interconselhos para a devolutiva da incorporação das demandas da sociedade no PPA e pactuação do monitoramento participativo de 9 agendas transversais compostas por objetivos, metas e iniciativas vinculadas a públicos específicos. Durante a implementação do PPA esse processo perdeu força e o Fórum Interconselho se transformou em um espaço de prestação de contas diferenciado do governo à sociedade. Apesar dos problemas e da limitação da participação aos conselhos nacionais, o PPA

2012-2015 conseguiu fortalecer seu papel como instrumento de articulação e pactuação do governo com a sociedade.

Não houve nenhuma tentativa de se utilizar o PPA 2004-2007 e o PPA 2012-2015 como instrumentos de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental com o Poder Legislativo. A pesquisa demonstrou que o foco dos congressistas foi quase todo direcionado à Lei Orçamentária, sendo o PPA lembrado no momento de compatibilizar os dois instrumentos. Isso foi comprovado pelo teor das emendas apresentadas aos projetos de lei e revisão do plano, onde a sua grande maioria era destinada a viabilizar a execução de emendas apresentadas à Lei Orçamentária Anual. A única exceção identificada foi a disputa de parte dos congressistas do PT em torno das metas de superávit fiscal previstas na dimensão estratégica do PPA 2004-2007. Neste episódio a estratégia de desenvolvimento presente na dimensão estratégica do plano teve o papel de amenizar as críticas de parte do PT à política econômica adotada no início do governo Lula. Contudo, essa é uma exceção que confirma a regra na qual o PPA não possuiu papel de destaque na coordenação e alinhamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.

As gestões dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 apresentaram diferenças na medida que em 2004 a opção foi por formalizar uma estrutura própria, composta por comissões de monitoramento e avaliação, comitês de coordenação, câmara de conselho e gerente de programa. As instâncias e atores tinham suas atribuições definidas em decreto e portaria. Destaca-se a criação, em 2004, da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) para prestar assessoramento técnico e metodológico aos órgãos no monitoramento, avaliação e revisão dos programas do PPA. Além de fornecer apoio técnico e metodológico, a CMA

também era responsável por examinar a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto (R\$ 20 milhões para o OGU e R\$ 50 milhões para empresas estatais), que só poderiam ser incluídos na LOA e no PPA após a manifestação favorável da comissão. A ideia por trás da criação da CMA foi institucionalizar e qualificar o processo de análise do investimento público, que começaria no órgão setorial responsável pela política, passaria por um filtro no Ministério do Planejamento e terminaria na Casa Civil, onde seria decidido sobre a sua execução e alocação de recursos.

Em 2012, a escolha foi por não criar estruturas paralelas à gestão das políticas públicas. Caberia aos analistas da SPI-MP se inserirem por meio do PPA nas estruturas de gestão existentes, sobretudo nas responsáveis pelos programas prioritários, e realizarem o vínculo do plano com o processo de tomada de decisão do governo.

Por outro lado, ambos os modelos de gestão tinham no seu cerne sistemas de informação (Sigplan e SIOP) que se abriam de tempos em tempos para o registro de informações pelos órgãos sobre a execução dos atributos do plano. Paralelamente ao Sigplan, a SPI-MP criou o aplicativo PPA Mais Brasil que disponibilizava todas as informações constantes do relatório de avaliação do PPA; os relatórios de monitoramento e infográficos das agendas transversais; uma lista de programas/políticas federais que poderiam interessar aos entes federados; e uma ferramenta, chamada “Meu PPA” na qual era possível escolher dentre todos os atributos do PPA (Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas) aqueles que fossem do seu interesse e assim gerar relatórios personalizados. Posteriormente, agregou-se ao aplicativo um módulo de acesso restrito direcionado aos gestores públicos, com vistas a qualificar e tornar as informações do monitoramento mais

atrativas aos dirigentes. Nesse processo a SPI-MP selecionou metas que seus analistas consideravam estruturantes dentro de cada Programa Temático com objetivo de oferecer à Ministra do Planejamento um relatório com a evolução das principais metas do plano. De acordo com os entrevistados, essa iniciativa recebeu um retorno positivo da Ministra.

Em que pese não ter ficado claro, por meio das entrevistas, qual o papel esperado da gestão do PPA nos períodos analisados, ambos pretendiam ser mais que um processo de prestação de contas do governo à sociedade e ao Poder Legislativo. Contudo, ambos os planos não obtiveram sucesso em ser um instrumento capaz de contribuir para a qualificação da ação pública. Isto ocorreu devido a inúmeros fatores: foco no cumprimento das rotinas pré-definidas de monitoramento e não no processamento de informações qualificadas aos dirigentes; padronização do monitoramento para todo o PPA, sem tratamento diferenciado para as prioridades; ausência de processamento e *feedback* das informações fornecidas pelos órgãos executores; o cerne do monitoramento ser um sistema para registro de informações com períodos fixos e predefinidos de preenchimento; ausência de avaliações de processos e resultados.

Esses achados não significam que não ocorreram contribuições do PPA ou da SPI-MP às decisões de governo, mas que, quando ocorreram não foram induzidas pelos processos formais de monitoramento e avaliação do plano, e sim devido a outros fatores, como o conhecimento pessoal de alguns servidores sobre determinada política e sua capacidade de inserção nas agendas prioritárias.

Por fim, tanto a gestão do PPA 2004-2007 como a do PPA 2012-2015 não foram capazes de contribuir para a construção de capacidades de governo e se tornaram um

processo burocrático de prestação de contas descolado das agendas prioritárias e do processo de decisão dos dirigentes, cujo principal produto foi o relatório de avaliação enviado anualmente ao Congresso Nacional.

Em suma, para uma síntese dos achados principais da pesquisa qualitativa realizada, o quadro 2 consolida o tratamento das dimensões do triângulo de governo nos PPA 2004-2007 e PPA 2012-2015.

Quadro 2
Projeto de Governo, Governabilidade e Capacidades de Governo nos PPA 2004-2007 e 2012-2015.

	PPA 2004-2007	PPA 2012-2015
PROJETO DE GOVERNO		
Incorporação do projeto de governo	Estratégia de desenvolvimento e principais programas incorporados pela dimensão estratégica do PPA.	Além da dimensão estratégia, o novo modelo permitiu que o PPA representasse os programas e metas como declarados pelo governante.
Participação do governante e do núcleo de governo	Limitou-se à construção da dimensão estratégica.	Ficou restrita à validação do novo modelo e das principais metas.
GOVERNABILIDADE		
Relação intragoverno	Pontual e limitado ao momento de elaboração.	Avançou na representação de públicos específicos pelas principais políticas do governo. Limitado ao momento de elaboração.
Relação com o Congresso	No geral não possuiu papel relevante. Ressalva feita aos parâmetros macroeconômicos e à estratégia de desenvolvimento presentes na dimensão estratégica, que foram importantes no momento de tensão entre parte dos Congressistas do PT e a política fiscal adotada pelo partido no governo.	Não possuiu papel relevante. Exigiu menor esforço de compatibilização com o orçamento.

Nem causalidade, nem casualidade

Relação com a Sociedade	Debate na fase de elaboração das diretrizes estratégicas. O monitoramento participativo não foi implementado.	Criação do Fórum Interconselhos. Captação das demandas do fórum e esforço de incorporação junto aos órgãos. Pactuação do monitoramento participativo de 9 Agendas Transversais. O monitoramento se converteu em prestação de contas diferenciada do governo à sociedade. A participação se limitou aos representantes dos conselhos nacionais.
Relação com os entes federados	Limitou-se a projetos pilotos para construção de pactos de concertamento.	Tentou-se construir Agendas de Desenvolvimento Territorial, prestou apoio à elaboração dos PPAs municipais e elaborou Planos Territoriais Participativos com consórcios intermunicipais. Porém, a iniciativa foi descontinuada após troca dos dirigentes da SPI-MP.
CAPACIDADES DE GOVERNO		
Modelo de gestão	Criou sua própria estrutura formal. Foi organizado em torno do Sigplan, com demandas periódicas de informação sobre a execução das ações orçamentárias, restrições e indicadores. Teve como principal produto o Relatório Anual de Avaliação enviado ao Congresso.	Buscou aproveitar as estruturas de gestão já existentes. Foi organizado em torno do SIOP, com demandas periódicas de informação sobre a execução de objetivos e metas. Teve como principal produto o Relatório Anual de Avaliação enviado ao Congresso.
Gestão das prioridades (PPI, PAC, MCMV, BSM, Pronatec)	Realizada por meio de modelos de gestão próprios, com baixa relação com o PPA	Realizada por meio de modelos de gestão próprios, com baixa relação com o PPA
Suporte a tomada de decisão e relação com a implementação do projeto de governo	Os processos formais de monitoramento e avaliação ocorreram desvinculados das agendas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo. As contribuições geradas ocorreram em virtude da inserção de algum analista.	Os processos formais de monitoramento e avaliação ocorreram desvinculados das agendas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo. As contribuições geradas ocorreram em virtude da inserção de algum analista.

Fonte: Neto (2018). Elaboração dos autores.

Tudo somado, comprova-se que apesar de não ser possível afirmar que haja *causalidade* estrita entre os processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA e o desempenho global de governo em cada período estudado, também é certo afirmar não haver *casualidade* entre as políticas

públicas contidas em cada PPA e o desempenho global de cada governo. Há correlação positiva entre as políticas públicas executadas nos intervalos de cada PPA e as transformações socioeconômicas apresentadas pelos relatórios de avaliação da dimensão estratégica dos planos, bem como aquelas contidas em inúmeros trabalhos setoriais de avaliação de impacto já realizados.³⁸

4. Reflexões Finais

O tratamento do PPA sob a lente da teoria do Triângulo de Governo demandou um esforço de decompor suas dimensões em variáveis observáveis que oferecem concretude e clareza ao significado de projeto de governo, governabilidade e capacidade governativa. Para a aplicação do método foram utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores-chaves. A combinação destes dois procedimentos de investigação se mostrou pertinente e adequada ao objeto, uma vez que as categorias analisadas são em essência qualitativas e os registros formais disponíveis representaram apenas uma pequena parte dos achados da pesquisa.³⁹

38 Evidente que a demonstração de tais resultados empíricos extrapolaria as dimensões deste capítulo, razão pela qual os mesmos serão objeto, futuramente, de outro artigo específico a esta questão. Por ora, no entanto, os interessados podem consultar os resultados gerais dessa pesquisa na íntegra da dissertação, em Neto (2018).

39 Apesar de não ser o objetivo principal desta pesquisa, o método desenvolvido apresenta-se como um resultado relevante, na medida que pode ser utilizado ou servir de inspiração para futuros trabalhos na área de planejamento e políticas públicas. Outro resultado foi a construção de um acervo de informações públicas, acessível por meio de contato com os autores, derivado da transcrição das entrevistas realizadas. Ressalta-se que na disponibilização deste acervo será preservada a não correlação direta entre os entrevistados e as transcrições.

Como observado nos resultados, a mudança do modelo do PPA 2012-2015 não resultou em significativas diferenças no posicionamento do Plano Plurianual em relação ao projeto de governo, governabilidade e capacidades governativas, o que indica não ser o modelo formal do plano o principal fator das fragilidades identificadas no PPA. A partir dos resultados desta pesquisa se conclui que em ambos os períodos o PPA demonstrou baixa relevância para os governantes. A construção e revisão do projeto de governo e políticas prioritárias ocorreram por vias externas ao PPA. A viabilização do projeto por meio da construção de governabilidade e capacidades de governo também não possuíram no PPA um instrumento de apoio.

Esses achados indicam que o planejamento governamental realmente existente ocorre à margem do seu principal instrumento formal, o PPA. Instrumento este que se destina, sobretudo, a cumprir uma exigência constitucional do Poder Executivo com o Poder Legislativo, e sobre a qual nenhuma das duas partes atribui grande relevância.

Em que pesem os resultados pouco animadores para aqueles que esperam ver no Plano Plurianual um instrumento efetivo de planejamento governamental, é possível utilizá-los como ponto de partida para o debate acerca das transformações necessárias ao instrumento, seu modelo de gestão e à sua inserção junto ao núcleo de governo, caso o intuito seja torná-lo efetivo no apoio à construção do projeto de governo, governabilidade e capacidades efetivas de governo. Isso é particularmente importante em função da constatação, também decorrente da pesquisa realizada, de que embora não haja causalidade estrita entre PPA e desempenho global de governo, tampouco há mera casualidade entre ambos os eventos. Em outras palavras: embora os resultados

da pesquisa indiquem que o PPA – como instrumento formal de planejamento – possui baixa centralidade (técnica e política) nas tarefas efetivas de governo, há correlação positiva significativa entre diversas políticas públicas setoriais presentes no PPA e os respectivos resultados governamentais em termos de transformações efetivas (ou capacidade transformadora) de variáveis e dimensões específicas da economia e da sociedade no Brasil.

Neste sentido, o quadro 3 apresenta algumas recomendações com o objetivo de contribuir para os estudos e debates sobre os próximos planos plurianuais.

Quadro 3

Recomendações para o Plano Plurianual à luz das dimensões do triângulo de governo de Carlos Matus

	Recomendações para os próximos Planos Plurianuais
Projeto de Governo	<p>Centralidade política – o Plano Plurianual deve ser amparado e referendado pelo governante e seu núcleo de governo.</p> <p>Flexibilização da temporalidade do plano – é necessário que o PPA possa expressar e se organizar a partir dos distintos tempos de maturação das políticas públicas.</p> <p>Seletividade e rigor técnico – apenas os programas prioritários e com grande potencial transformador devem integrar o PPA. Seus parâmetros devem estar embasados por análises técnicas consistentes.</p> <p>Distanciamento do “plano livro” – o PPA deve tanto ter a estabilidade necessária para direcionar o conjunto da ação de governo, como ser flexível para se adaptar às dinâmicas operacionais e decisórias das políticas públicas.</p>
Governabilidade	<p>Sociedade – dialogar no nível dos programas e metas prioritárias com as instâncias participativas já constituídas em cada setor ou política, e promover o debate social de grandes temas com o objetivo de construir uma visão de país.</p> <p>Relação federativa – promover a pactuação federativa por meio do debate do impacto territorial e co-financiamento dos programas prioritários.</p> <p>Poder Legislativo – qualificar a relação com o Congresso a partir da maior efetividade dos programas presentes no PPA, rompendo com o ciclo organizado de frustrações.</p>
Capacidades de Governo	<p>Modelo de gestão – ter seus alicerces nas pessoas e não nos sistemas de informação. Focar no acúmulo e disseminação de conhecimento sobre as políticas com vistas à tomada de decisão e superação de entraves.</p> <p>Pessoal – desenvolvimento de habilidades técnicas, políticas, de comunicação e liderança.</p> <p>Suporte à tomada de decisão – constituição de fluxos de processamento das informações até os decisores finais.</p>

Fonte: Neto (2018). Elaboração dos autores.

Tão importante quando o que deve ser feito, são como e quando fazer. A pesquisa realizada demonstrou que houve várias tentativas de transformar o PPA em um instrumento efetivo de planejamento, porém nenhuma conseguiu superar as barreiras inerentes ao processo de mudança. Desta forma, as recomendações do quadro 3 devem ser vistas com cautela e não visam oferecer um cardápio de soluções prontas ou definitivas para as carências identificadas no Plano Plurianual, mas apenas incitar o debate e futuros estudos sobre planejamento governamental no Brasil. Estudos estes que possuem o desafio de tratar de forma conjunta o que fazer, o que é necessário para que seja feito e como construir essas condições.

CAPÍTULO 5

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, AGENDA PRESIDENCIAL E PLANO PLURIANUAL

Jackson De Toni

O planejamento estratégico governamental, doravante PEG, diz respeito à capacidade que o Estado tem em construir criativamente uma visão de futuro do país e de si mesmo, concatenando meios e fins necessários e suficientes para sua execução. A Constituição Federal de 1988 consagrou o planejamento como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.⁴⁰

Até hoje a administração federal passou pela elaboração e implementação de seis planejamentos plurianuais, cujo legado sem dúvida é positivo, mas pouco efetivo para a mudança cultural em direção ao pensamento estratégico. Em 2001 a legislação sistematizou formalmente o “Sistema de Planejamento e Orçamento Federal” (SPOF) (Lei 10.180/2001), definindo as atividades formais de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos.

40 Segundo a Constituição Federal de 1988: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1o A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento...”.

As instituições da administração pública federal implicadas no sistema deveriam, em tese, atuar coordenadamente como um sistema de elementos distintos e interdependentes, garantido assim, a função alocativa (provimento de bens públicos) e distributiva (política de rendas), inerentes às funções básicas do Estado. No elenco de avanços na formalidade jurídica, pode-se acrescentar ainda todos os dispositivos de gestão fiscal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 e aqueles que disciplinam a elaboração das leis anuais de orçamento e diretrizes orçamentárias. Em que pese o avanço formal representado pela codificação legal em si, o que inegavelmente cria garantias mais sólidas de segurança jurídica e previsibilidade institucional, pouco se avançou na dimensão estratégica do planejamento.

Por dimensão estratégica refere-se aqui a um conjunto de valores, procedimentos, instituições e organizações envolvidas na construção de objetivos de longo prazo, cuja execução implicam em grande mobilização de recursos e que estão associados a grandes diretrizes de desenvolvimento nacional. Os planejamentos plurianuais, de fato, apesar de todos os avanços metodológicos e normativos, parecem desconectados desse pensar estratégico.

Em parte, evidentemente porque o planejamento em si não é processo técnico descolado do sistema político e seus níveis heterogêneos de maturidade. Nossa incapacidade de construir grandes consensos nacionais que ultrapassem com consistência o período dos mandatos eletivos tem feito dos planejamentos plurianuais uma repetição monótona de metas de curto e médio prazos. Em parte, também, porque não houve uma real mudança cultural na administração pública federal, que começaria sem dúvida pelo mindset das elites políticas e sociais e passaria por novas instituições e think tanks públicos

e privados, para criar a necessidade permanente de pensar estratégias, articular o longo com o médio e curto prazo, trabalhar com cenários e construir programas e projetos com mais ambição e efetividade. A natureza interfederativa que obriga a uma governança compartilhada e imperfeita, as dimensões continentais do país e o grau de desigualdade estrutural no nível de desenvolvimento regional e na renda pessoal são ingredientes que tornam o desafio ainda maior.

O que defendemos como hipótese nesse capítulo é que o PEG sofreu um duplo processo de redução conceitual e perda de efetividade prática. A redução conceitual diz respeito ao empobrecimento teórico e metodológico ocorrido pela interpretação dominante de que o PEG pode ser executado pela simples adaptação, ainda que criativa, de valores, técnicas e ferramentas bem-sucedidas no universo do mercado, das relações privadas. As causas dessa colonização ideológica são múltiplas, a maior delas vem da hegemonia do ideário gerencialista aplicado desde os anos 1990, que subordina o exercício do planejamento estratégico ao domínio da gestão organizacional. Cabe registrar que a tradição brasileira de planejamento da política macroeconômica, de planejamento da infraestrutura, sobretudo nos setores de logística e energia, ambas com origem no pós-guerra e com bastante evidência no período de governos militares, eram do ponto de vista estratégico, muito mais potentes que a atual hegemonia gerencialista. A segunda restrição é a conversão continuada, com altos e baixos, do planejamento plurianual, num processo de expansão da gestão orçamentária, sobretudo em contexto permanente de crise fiscal e conseqüente dominância institucional das unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa pública sobre aquelas responsáveis pela elaboração de planos e orçamentos.

O conceito de estratégia, originalmente desenvolvido no campo militar, ganhou o imaginário das grandes corporações privadas quando terminou o longo período de expansão do pós-guerra. Num ambiente de crescente incerteza e instabilidade, o mercado gerou demanda suficiente para proliferação de produção teórica aplicada, inclusive para soluções padronizadas de efetividade duvidosa, como demonstrou Mintzberg (2004), na sua obra mais importante. A literatura de *management* foi grandemente inspirada na busca de soluções de longo prazo para a ameaça aos modelos tradicionais de negócios. Porter (1986, apud Chiavenato; Sapiro, 2003), talvez um dos símbolos desse movimento, formulava claramente modelos cognitivos e normativos animados pela ideia de racionalidade e linearidade entre meios e fins. Foi só nos anos noventa que o mundo privado sofisticou o arsenal metodológico, diante da inefetividade das técnicas tradicionais, e que os governos, primeiro nos países centrais, começaram a incluir na sua agenda os temas do pensamento estratégico e do PEG.

A transposição mecânica das práticas e conceitos do planejamento estratégico corporativo para o universo público pela *new public management* ficou sujeita às mesmas críticas feitas em outras oportunidades àquele movimento reformista. A mais importante e pertinente sem dúvida é aquela que afirma a impossibilidade de transmutação simples, sem mediações, das práticas gerenciais privadas para o funcionamento do Estado, devido à impossibilidade ontológica. A essência das práticas e protocolos públicos - de natureza coletiva a *priori* - é notadamente distinta das relações entre atores privados que transacionam no mercado. Essência que se evidencia com clareza no princípio da legalidade. Ao administrador público só é permitido legitimamente adotar conduta determinada ou autorizada pelo ordenamento jurídico, não possuindo autonomia da vontade como ocorre na esfera não-estatal.

Diante do exposto, o presente capítulo desenvolve e analisa os mecanismos e a dinâmica de funcionamento do núcleo de governo ou centro de governo, para entender o processo de formação da agenda estratégica que se materializa, encontra substância e concretude, no PEG. Em seguida, a reflexão avança na análise de referências teóricas e análise histórica, selecionando eventos, processos críticos e episódios (no período 1998-2014), cuja importância política institucional revela a formação de agendas do planejamento estratégico, são eles: a elaboração dos Planejamentos Plurianuais no período e o Sistema de Metas Presidenciais.

As conclusões apontam numa tripla direção. A capacidade estatal em coordenar o processo de retomada do desenvolvimento está intimamente vinculada à construção de um pensamento estratégico no país, praticamente ausente da agenda política atual. Nossa institucionalidade está desprovida de instrumentos e processos para um padrão superior de direção estratégica, desde a formação rudimentar dos quadros de governo, o baixo nível de *enforcement* da função-planejamento até a baixa maturidade do sistema representativo, incapaz de gerar consensos estáveis sobre objetivos estratégicos nacionais.

1. A Definição Conceitual do Planejamento Estratégico Governamental

O planejamento estratégico governamental é um conceito de amplo uso e elasticidade conceitual, o que em nada contribui para isolar as relações causais que hipoteticamente explicam sua dinâmica e funcionamento como parte dos fenômenos que caracterizam as práticas de governo. Para efeitos desse capítulo adotamos o seguinte conceito: *o planejamento estratégico realizado no âmbito governamental é um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance.*

Nesse sentido, o planejamento é uma **capacidade governamental** associada à efetividade das políticas públicas, conforme as palavras de Matus (1996, p. 40):

A negligência menos declarada que marca, com poucas exceções, as lideranças políticas latino-americanas é a sua baixa capacidade pessoal de governo. O drama central desses povos é que a essa deficiência pessoal soma-se a baixa capacidade institucional, isto é, a falta de perícia do aparelho burocrático. A tragédia que se segue ao drama torna-se evidente quando constatamos que nenhum dirigente político admite a primeira acusação, e a comédia fica triste quando, ante a evidência dos fatos, os afetados se aferram à segunda acusação sobre a causa da má gestão pública. A incompetência não tem “incompetentes”, é incorpórea, é sempre de outros, anônimos, ou de entidades abstratas de médio ou baixo escalão [...] Uma questão central, que revela as raízes e a renitente constância da baixa capacidade pessoal e institucional de governo, é o desprezo e a incompreensão acerca do planejamento e das ciências e técnicas de governo.

Na administração pública o processo de planejamento se confunde com o exercício fático de governo, na medida em que a produção de políticas sob a autoridade estatal rege-se por normas, regulamentos e marcos jurídico-institucionais que obrigam, direta e indiretamente, reflexão prévia às ações. Isto é, as ações de governo, em tese e na prática, devem ser precedidas de um processo reflexivo consciente anterior à sua execução, essa é a essência que motiva o ato de planejar e de formular estratégias.

Portanto, o planejamento estratégico, diferente do planejamento institucional ou organizacional, que prioriza e limita-se a entender, processar e projetar mudanças no âmbito das organizações, é entendido aqui como uma capacidade de governar, de “produzir governo”. Tal capacidade se realiza essencialmente na produção de políticas, que materializam a intencionalidade governamental, isto é, realizam no presente os objetivos que se alinham e acumulam resultados para uma determinada estratégia. Nesse sentido, há interfaces muito claras entre o planejamento estratégico e a produção de políticas, que podem ser enumeradas:

- 1.** a existência de um sistema de planejamento governamental é condição para a elaboração e implementação de políticas públicas, porque o planejamento viabiliza o desenho e a execução da política de modo a otimizar a relação entre meios e fins, recursos disponíveis e resultados almejados;
- 2.** ao influenciar diretamente a capacidade de governo das organizações públicas, o planejamento estratégico pode aumentar a governabilidade na execução de políticas, diminuindo o déficit de implementação;
- 3.** a execução do ciclo de políticas públicas pode subsidiar a qualificação do sistema de planejamento estratégico, na

medida em que aumenta a perícia dos atores sociais, em especial os gestores públicos, na identificação de problemas, análise estratégica e formulação de cenários.

Na medida em que o planejamento está associado ao funcionamento do Estado pode-se dizer que a capacidade de planejar permite garantir a institucionalidade do jogo democrático, estabelecendo parâmetros, regras e garantias para que a competição política ocorra sem que seu resultado ameace a própria democracia. A concepção subjacente que conecta o PEG com o funcionamento democrático é precisamente o entendimento de que os mecanismos de planejamento da estratégica de um governo devem – por definição – garantir a formação de consensos, processar pacificamente as diferenças e os conflitos, entre os atores políticos relevantes. Nesse sentido, o funcionamento efetivo do PEG é parte das garantias institucionais da democracia em regime de competição política real. Aqui cabe registrar a visão particularmente interessante de Przeworsky (1984):

Democracia é o processo de submeter todos os interesses à competição da incerteza institucionalizada. As soluções para o problema da democratização residem nas instituições. O que está em questão em qualquer processo de democratização são as garantias, e estas só podem ser institucionais. A democracia pode ser o resultado de um compromisso institucional (p. 37).

O planejamento, enquanto processo, implica em construir as condições para que sejam processados sistematicamente interesses em disputa no ambiente democrático. O nível de institucionalização do sistema político, em si mesmo, dependerá assim da capacidade de adaptação, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos (HUNTINGTON, 1975). O processamento dos conflitos entre a esfera pública e privada na arena estatal será grandemente regulado pela institucionalização do processo de planejamento estratégico nesse conceito amplificado.

É a própria capacidade do Estado em organizar interesses universais por meio das instituições. A relação entre o plano como capacidade e a função política do Estado é direta, estabelecendo, portanto, um vínculo definitivo e inescapável entre planejamento governamental e funcionamento democrático do Estado.

Outra dimensão estruturante nesse conceito de planejamento governamental é sua inspiração de **racionalização de procedimentos**, no sentido de ampliação da previsibilidade da vida política e social, do domínio das relações de causa e efeito na produção de políticas e de um modelo de intervenção lógica na realidade. Essa dimensão está alinhada com a ideia de que o planejamento governamental possa ter uma função de compensação ou correção das falhas do funcionamento do mercado. Conforme Lafer propõe:

A técnica do planejamento, em suas linhas gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos. (...) teoricamente, portanto, o planejamento permite corrigir as distorções do sistema de preços e torna a locação de recursos próxima da livre concorrência. Enfim, o planejamento consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, das características da economia... A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos do sistema político... A implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político, pois é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração. (1970, p. 30)

Em síntese, a definição conceitual do PEG seguirá sempre essa dupla determinação, de um lado, representa um macroprocesso institucional que politiza o relacionamento entre os diversos agentes, objetivando a criação de consensos estáveis, de outro lado, traduz um movimento de racionalização

do governo em ação, na produção de políticas públicas e no funcionamento geral de processos administrativos e organizacionais.

2. A Formação de uma Agenda Estratégica no Núcleo de Governo

A natureza estratégica do planejamento no ambiente de governo está obviamente relacionada ao *locus* onde os processos políticos, administrativos e organizacionais ocorrem. Esse ambiente, chamado de núcleo ou centro de governo, vem sendo abordado recentemente pela literatura e nos últimos anos por organizações relacionadas à governança das relações multilaterais.

Usa-se aqui o termo “agenda estratégica” para designar uma situação em que o núcleo da alta direção do governo, discutido mais adiante, elabora uma visão de futuro consistente que corporifica um projeto para o país de médio e logo prazo. O Planejamento Estratégico Governamental (PEG) seria a materialização instrumental e operacional desta agenda, transformando e processando uma determinada “Visão de Futuro do país” em um sistema de planejamento concreto, com instituições, organizações, burocracia, recursos, macroprocessos, cadeia de valor público, etc.

Mais recentemente, organismos de cooperação multilateral como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) vêm impulsionando um debate sobre o que essas instituições denominam de “centro de governo” (*center of government*). Em que pese

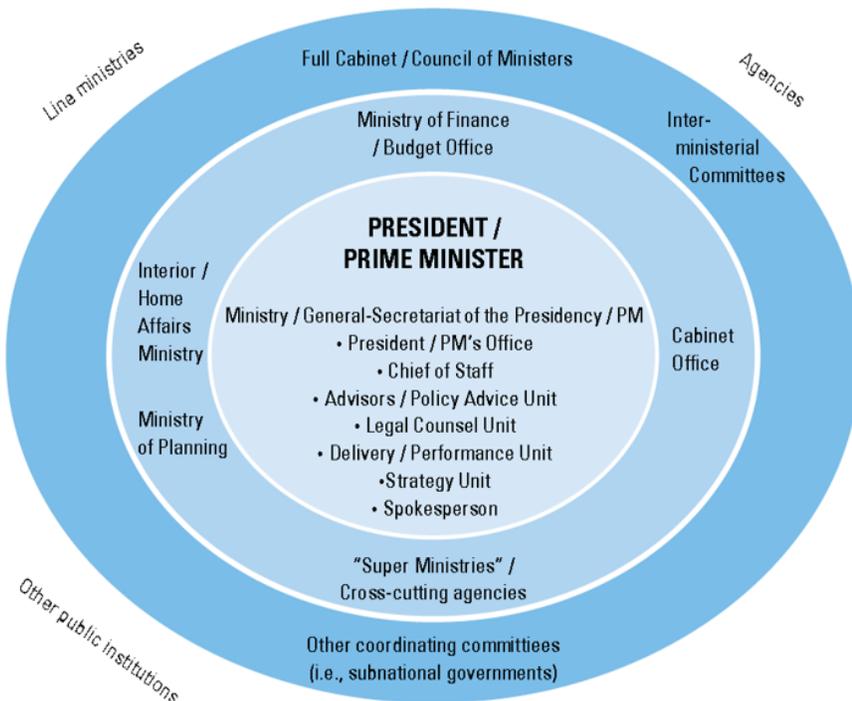
o diálogo e em alguns casos a superposição temática com os tradicionais estudos presidenciais da literatura política norte-americana, essas organizações abordam o tema sob o viés da gestão pública, isto é, iluminando temas relacionados à boa governança e à implementação de políticas.

O centro de governo é descrito como um lugar específico no arranjo político-administrativo, seja em regimes presidenciais ou parlamentaristas, como um lugar onde se enfrentam os desafios de coordenação, orientação estratégica e coordenação governamental (OCDE, 2014; Alessandro et al., 2013; 2014). Enfatiza-se a necessidade de identificação e solução de problemas horizontais, problemas complexos, que exigem uma abordagem transversal, envolvendo grande número de agências governamentais e não raro, interações sistemáticas com os demais poderes e entidades federativas. Sinaliza-se também que a fragmentação resultante de processos de delegação de políticas públicas com baixa coordenação – efeitos não desejados das reformas gerenciais dos anos 1990 – reforçaram os incentivos para a reestruturação dos centros de governo, ou o “alto governo”. A definição sucinta dada pelos especialistas do BID distingue uma visão dada pela estrutura, de suporte direto ao presidente, e outra visão dada pela ótica da função, com suporte numa esfera mais ampliada:

The CoG refers to the organizations and units that directly support the chief executive (president or prime minister). There are two broad definitions. A definition by structure only includes organizations and units located within the chief executive’s office and serving him or her exclusively, such as the Ministry of the Presidency or the Office of the Prime Minister. The position within the structure of the executive branch is the defining criterion. A definition by function also includes organizations and units that perform core, cross-cutting governmental functions, such as planning, budgeting, coordination, and monitoring, even if they are not within the chief executive’s office and do not serve him or her exclusively. (Alessandro et al., 2014, p. 4)

Uma revisão da literatura aponta cinco objetivos distintos dos núcleos de governo, conforme Alessandro et al. (2014): (1) assegurar coerência às ações de governo; (2) melhorar o desempenho do conjunto de governo em termos de resultados e impactos positivos das políticas aos cidadãos, o que implica atenção estratégica para as políticas de orçamento, coordenação interna e monitoramento; (3) comunicação com a opinião pública; (4) condução política do governo, o que implica na interação com o poder legislativo, implementação do programa de governo votado nas eleições e negociações com os demais atores políticos e, finalmente, (5) assegurar canais e vínculos participativos com a cidadania. A concepção do Centro de Governo como camadas superpostas aparece na figura a seguir:

Figura 1
Centro de Governo – composição



Fonte: Alessandro et al., 2014

Para cumprir esses objetivos, os autores propõem uma descrição do núcleo de governo organizada ou dividida em cinco funções: fazer a gestão estratégica, viabilizar a coordenação de políticas, monitorar o desempenho e a performance do governo, garantir as condições políticas para implementação dos programas e projetos e comunicar os objetivos e resultados das ações de governo. Entre as funções elencadas cabe destaque para o processo de gestão da estratégia de governo, ou seja, de planejamento estratégico de governo (PEG). A função de gestão estratégica também é sinalizada por estudo da OCDE (2014), como central para definição do núcleo de governo: “strategic planning, which is being redefined post-crisis to be more closely aligned with policy development and resource allocation”.

Uma primeira percepção é entender o núcleo de governo (doravante NdG) como o locus responsável pela implementação do Programa de Governo, mas sobretudo os objetivos relacionados ao planejamento estratégico governamental (PEG). Os especialistas do Banco Interamericano de Desenvolvimento registram que a experiência internacional sugere a fixação de até dez diferentes objetivos estratégicos. Aqui o NdG processa de forma complexa a tradução das prioridades presidenciais, recebendo inputs diversos em natureza e peso político: o programa de governo, as agendas dos ministérios em governos de coalização e os diversos grupos de pressão do parlamento e da sociedade civil, para ficar nas mais óbvias em regimes democráticos. Os instrumentos e estratégias de planejamento formal de governo e as ações de estudos prospectivos de longo prazo também compõe essa função do NdG.

Fica claro que o processo dominante que organiza essa função do NdG é aquele relacionado à negociação técnica e política com múltiplos atores e simultaneamente à defesa das prioridades do Presidente que normalmente derivam do programa de governo, do enfrentamento de situações críticas e crises e do atendimento da demanda de setores sociais específicos. Ou seja, eventos e processos, todos eles, relacionados à dinâmica do planejamento estratégico (PEG).

Para avaliar os diferentes graus de maturidade na função de gestão estratégica, os autores sugerem uma matriz de desenvolvimento institucional (Institutional Development Matrix) compondo níveis comparativos de benchmark ideal, ou melhores práticas e a situação existente na América Latina.

A análise de desenvolvimento institucional proposta por Alessandro et al. (2014), na dimensão de “**formulação estratégica**” é organizada em quatro indicadores para os quais há uma graduação ou **métrica** em três níveis: básico, intermediário e otimizado. Ela é apresentada na sequência com adaptações.

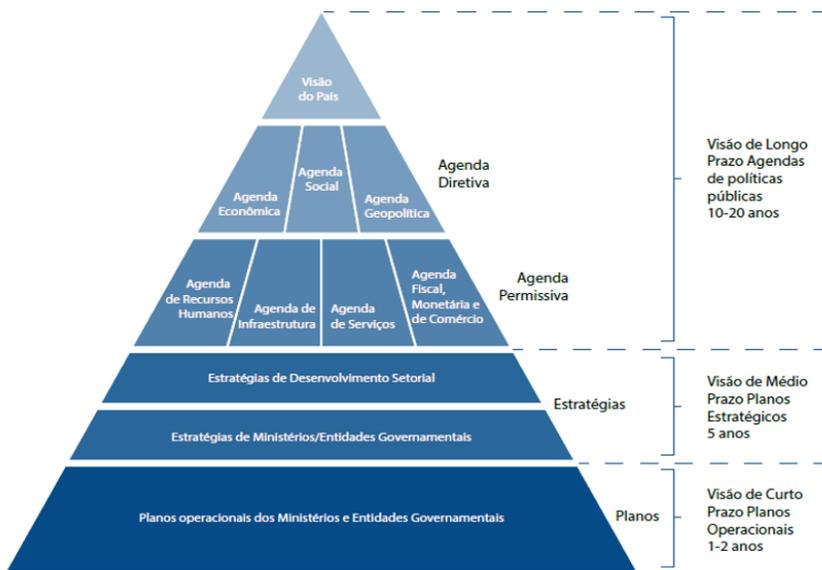
Quadro 1
Indicadores de Estratégia

Indicador	Situação básica	Situação intermediária	Situação otimizada
Objetivos prioritários no plano de governo	Não existe um plano do governo, ou só existe como declarações gerais, mas sem priorização, ou as prioridades e metas não são mensuráveis; não há indicadores; o plano não orienta a formulação de políticas.	Existe um plano de governo com metas mensuráveis e estratégias, mas o NdG tem uma influência limitada nas políticas ministeriais e agências, ou o desempenho dos indicadores não são inteiramente relevantes para os objetivos.	Existe um plano de governo (que pode ser parte de um plano de desenvolvimento) que define setores prioritários, metas, estratégias, linhas de ação e indicadores de desempenho; os planos operacionais de ministérios e agências estão de acordo com as prioridades do chefe executivo.
Articulação e coerência do planejamento estratégico	O NdG fornece diretrizes para a formulação dos planos setoriais, mas é baixa conexão e coerência entre a orientação do NdG e os planos ministeriais.	O NdG trabalha com ministérios e agências para definir prioridades e objetivos, mas não pode garantir que todos os planos setoriais ou ministeriais estejam alinhados com as prioridades do Presidente, ou que sejam suficientemente coerentes e desafiadores.	O NdG estabelece padrões e trabalha com ministérios e agências ao longo de todo o processo de gestão estratégica, assegurando que os objetivos prioritários do governo efetivamente orientem a formulação dos setores e planos operacionais com objetivos desafiadores e realistas.
Alinhamento entre as prioridades e o orçamento	Não há alinhamento do orçamento com o governo plano, ou não há plano de governo e, portanto, o orçamento é o plano de fato.	As prioridades do governo guiam a alocação do orçamento, embora essas decisões raramente são informados por evidências do impacto real dos programas em áreas prioritárias.	Os orçamentos dos ministérios e das agências estão efetivamente alinhados com as prioridades do governo como resultado do trabalho conjunto do NdG com ministérios e agências na formulação do orçamento; isso inclui análises de viabilidade orçamentária-financeira dos programas em áreas prioritárias.
Perspectiva de análise e adaptação do plano ao contexto de mudanças	Não há exemplos de análises prospectivas, ou existe apenas informalmente, talvez com instâncias mais estabelecidas para certas áreas (como análise macroeconômica), mas seu trabalho não leva a atualizando do plano do governo.	Existem mecanismos efetivos de análises prospectivas para pelo menos algumas áreas políticas, mas a os objetivos prioritários são atualizados apenas de forma implícita (ou seja, através de ajustes orçamentários) e sem processo formalizado para incorporar mudanças e verificar sua coerência estratégica.	As prioridades são explícitas; os ajustes ou atualizações através de procedimentos estabelecidos que incorporam as mudanças nos níveis estratégicos ou operacionais; há conformidade com o governo orientação estratégica.

Fonte: Alessandro et al., 2014

A “função estratégica” (conceito equivalente ao PEG utilizado aqui) do NdG e abordada do ponto de vista da capacidade estatal em planejamento estratégico, fornece uma outra visão igualmente interessante. Assim, a visão estratégica do núcleo organiza uma pirâmide decisória até encontrar o planejamento setorial dos diversos ministérios (Booz & Company, 2010). O papel do NdG no planejamento estratégico (PEG) garantiria que as prioridades fossem consideradas e viabilizadas, que as estratégias fossem harmonizadas, em especial aquelas intersetoriais e que o processo de orçamentação e planejamento fosse coordenado. O diagrama a seguir ilustra esse conceito.

Figura 2
Agenda Estratégica



Fonte: Brasil, 2016 adaptado de Booz & Company, 2010

Utilizando o conceito proposto de desenvolvimento institucional, a investigação pioneira de Alessandro et al. (2013) em doze países da América Latina e Caribe identificou

uma situação geral muito precária sobre o funcionamento de apoio à gestão presidencial. Em relação à dimensão de formulação estratégica constatou-se que somente um terço dos países possui um plano formalizado de desenvolvimento de longo prazo (PEG). Na maioria dos países, o planejamento, seja ele robusto e sofisticado ou composto por diretrizes genéricas, não orienta a formulação de políticas públicas setoriais ministeriais, nem as prioridades do presidente. Tampouco serve como plataforma que alinha e garante coerência ao governo com um todo ou suporta o processo de coordenação intersetorial e interministerial. A regra parece ser de que grandes iniciativas e projetos estão ausentes do planejamento formal. Segundo os autores:

En la mayoría de los países la actividad de planificación estratégica es muy limitada o incluso puramente formal. Es poco probable que un mero ejercicio pro forma de planificación sea capaz de producir coherencia estratégica en la acción del gobierno, que es el propósito último de esta función. (op. cit., p. 18)

Entre os problemas apontados estão o risco de ineficiência na implementação de políticas públicas pela duplicação ou sobreposição de planos e projetos, afetando a coordenação do governo; a falta de coerência entre planejamentos; a incapacidade do planejamento de ser atualizado por fatos novos da conjuntura como crises e demandas inesperadas; a dissonância entre o planejamento estratégico governamental e a execução orçamentária; e a dissociação entre o planejamento e as prioridades da presidência e de estudos prospectivos de longo prazo. O resultado geral é a **informalidade do processo decisório**, efeito mais visível da baixa institucionalidade do planejamento no centro de governo. Essa situação mantém a “lógica de silos” no gabinete ministerial, debilitando a coordenação do presidente e criando incentivos

para ampliar a burocracia e a centralização de políticas no núcleo de governo. A investigação concluiu que o núcleo de governo tem baixa influência sobre os ministérios e agências, situação agravada pela fragmentação partidária e de interesses que caracterizam as coalizões presidenciais na região.

Toro (2011) ainda observa que os núcleos de governo na América Latina tem colapsado diante da crescente demanda social e institucionalização de direitos, pela incapacidade das lideranças políticas e pela consequente baixa eficácia e efetividade das políticas e do governo como um todo. O aumento da complexidade dos problemas a serem enfrentados, segundo ele, cria incentivos para ampliar a capacidade de planejamento e gestão do núcleo de governo, o que implica, inclusive, em ampliação da esfera pública e participativa.

A percepção destes problemas, no contexto dos países desenvolvidos, não muda sua natureza, ainda que reduza a frequência e escala nos danos à efetividade do planejamento governamental. A rede de gestores de alta direção criada pela OCDE, *Network of Senior Officials* (OCDE, 2014), constatou que nos 35 países investigados predominam as agendas de curta duração, normalmente proporcionais ao tempo dos ciclos eleitorais, as unidades de estratégia são pequenas e inconstantes, as crises e urgências surgidas sobretudo após 2008 tem anulado o planejamento e imposto a dominância da dimensão orçamentária.

Long-term strategic perspectives such as these translate into clear policy instruments in only a small number of countries. For example, few countries seem to have a specific strategic planning unit, even though such units were relatively common in the past. (p. 36)

Em evento mais recente da rede de centros de governo que debateu o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentáveis (ODS), a OCDE (2014) sugere que houve uma

certa recuperação das funções de planejamento, orçamentação e monitoramento do NdG.

Planning and budgeting for performance and impact presents a number of well researched-challenges. A first relates to the differing expectations of what will be achieved by aligning the budget process and performance indicators with high level political goals such as the SDGs. These could include: providing high level outcome data to enable the executive leadership of government to pursue its strategic goals; to ensuring the government is accountable to parliament and civil society for the delivery of those goals; down to supporting programme management so that specific services are delivered efficiently and effectively. These varied and not always complementary goals need to be defined and managed between different line ministries, the legislature and civil society. (p. 26)

Outras referências teóricas enfatizam os estilos presidenciais como variáveis explicativas importantes da dinâmica do PEG. Em que pese as críticas ao enfoque comportamentalista da presidência, parece evidente e natural que os estilos pessoais dos presidentes, seu código de valores, conduta pessoal e forma de liderar influenciam em grande medida a performance do planejamento estratégico e contribuem para explicar sua dinâmica política.

George e Stern (1998) sugerem três modelos básicos: modelo competitivo, modelo colegiado e modelo formal ou hierárquico. O **modelo competitivo** implica em superposição de funções entre as instituições do NdG, estimuladas pelo baixo grau de institucionalização e não raro pelo estilo do presidente. Nesse ambiente a presença de dirigentes com alto capital político, normalmente do partido do presidente, pode favorecer um ambiente de baixa cooperação e fragmentação em centros de poder não hierarquicamente organizados. O êxito desse modelo depende muito das habilidades do presidente em distribuir, gerenciar e decidir demandas múltiplas e simultâneas.

No **modelo colegiado**, como o nome já anuncia, o processo decisório em algum momento é organizado por instâncias coletivas, que podem ou não envolver os ministérios e que são normalmente coordenadas pelo primeiro escalão do NdG. Os custos de gestão do modelo dependem do grau de assimetrias e divergências existentes na equipe ministerial ou no staff técnico do NdG. O benefício mais visível são os resultados positivos sobre a coordenação intragovernamental.

Por último, o **modelo formal ou hierárquico** enfatiza os diversos filtros em camadas hierárquicas por onde devem ser processados os temas da agenda presidencial, reservando ao presidente as decisões mais estratégicas e finais. As jurisdições entre departamentos e assessorias do NdG são claramente definidas e o processo decisório é piramidal e top down. Os procedimentos são especializados e os processos regulamentados com certa rigidez e formalidade. Esse estilo altamente centralizador pode resultar na perda de velocidade do processo decisório e ameaçar a eficiência na solução de temas da agenda.

TuswelleAtkinson(2013),comparandoofuncionamento do centro de governo de cinco países (Austrália, Canadá, Alemanha Nova Zelândia e Suécia), chegam a conclusões semelhantes: a formulação da estratégia é dependente do estilo pessoal da liderança e suas prioridades, ou seja, tem baixo grau de maturidade institucional.

Lassance (2015) propõe o conceito de “padrões de governança presidencial”. No perfil gerencial (1) os presidentes podem ser administrativistas – protagonismo público em áreas estratégicas – ou regulatórios, visão de atuação estatal limitada à melhoria do ambiente regulatório. Quanto ao padrão de “ativismo unilateral” (2), os presidentes podem ser

minimalistas ou maximizadores. Por fim, o último padrão, quanto ao uso de recursos institucionais (3), os presidentes podem ser incentivadores ou restritivos. A combinação destes padrões resultaria em uma classificação conceitual específica entre administrativistas e reguladores, cada categoria subdividida em: parcimoniosos, comedidos, austeros ou benevolentes.

Em síntese, as referências teóricas e a pesquisa recente sobre a função estratégica no centro de governo parecem apontar para assertivas claras: (1) a capacidade de planejamento estratégico governamental no centro de governo depende de um “mix” de qualidades e atribuições tão complexo quanto o são as condições de governabilidade e os padrões de governança realmente existentes, e (2) as dimensões comportamentais proporcionam explicações adicionais aos modelos institucionalistas, na medida em que fornecem maior riqueza ao arsenal analítico da pesquisa, sugerindo padrões de conduta e idiosincrasias do presidente que não podem ser ignoradas.

3. Os Mecanismos de Formação da Agenda Estratégica no Planejamento

Esta seção procura identificar no referencial teórico institucionalista os principais mecanismos de formação e disseminação das ideias, como fontes teóricas possíveis para o entendimento do processo de formação do PEG no núcleo de governo. Além disso, identificamos conjunturas críticas específicas que sinalizam, por representatividade

simbólica e intensidade de mobilização de recursos políticos, os momentos onde as agendas estratégicas são definidas. O primeiro processo a ser analisado é a própria constituição do planejamento plurianual e um relato histórico e analítico de como ele tem impactado o contexto governamental nos mandatos compreendidos no período em estudo (1998/2014). A análise da formação histórica do planejamento estratégico governamental (PEG) pode compreender um conjunto amplo e diferenciado de conceitos, estratégias, instrumentos e modelos teóricos (MATUS, 1993, 2005; DROR, 1999). O foco aqui é identificar as referências conceituais que auxiliem na compreensão do processo de planejamento estratégico de governo que acontece no núcleo de governo, isto é, a definição de prioridades em políticas públicas, a definição de diretrizes de governo, o desenho das marcas de gestão e possivelmente a visão prospectiva que inspira o ciclo de planejamento formal. Para entender a dinâmica de difusão das ideias que resultam nos consensos, base da construção das “visões de futuro”, será necessário revisitar rapidamente a contribuição que o institucionalismo ideacional nos proporciona.

As prioridades de um governo podem derivar de opções programáticas, resultantes de pactos e acordos com os demais partidos da coalizão, do enfrentamento de problemas e demandas de sua base social e aproveitamento de “janelas de oportunidades”, do enfrentamento de crises externas ou domésticas ou simplesmente pela tradução pragmática das ideias dominantes numa certa época e circunstância.

Hall (1989), discutindo o modo como as ideias keynesianas se disseminaram na Europa no pós-guerra, definindo preferências, comportamentos e instituições, identifica três grandes processos de difusão ideacional: (1) um centrado na dinâmica da economia; (2) outro centrado na ação estatal e

finalmente um terceiro (3) centrado na ação das coalizões políticas. A primeira focaliza o papel exercido pelo conhecimento técnico, especializado, em especial dos economistas. Aqui o ponto central é o compartilhamento de princípios em comunidades ou redes que formulam políticas públicas. A segunda, centrada no Estado, vai depender das configurações institucionais, do tipo de instâncias decisórias, do grau de abertura para novos participantes, da qualificação da burocracia estatal e do modo como acontece o processo decisório estatal e governamental. A terceira explicação reside na capacidade e habilidade de cada regime político em construir coalizões de sustentação de novos experimentos políticos.

Hall sugere alguns fatores para entender o impacto de novas ideias sobre as políticas: a orientação do partido no governo, a estrutura do Estado e relações com a Sociedade, o tipo de discurso político e o impacto de eventos exógenos. Hall sinaliza que não é condição suficiente a existência de empreendedores políticos se as estruturas estatais não são ocupadas por gestores públicos com autoridade e capacidade técnica para implementar mudanças no programa, no ideário. Segundo o autor, (a) a permeabilidade dos funcionários ao novo; (b) a maior ou menor concentração de poder na área em que as novas ideias serão recepcionadas; e (c) o poder do órgão ou agência envolvida (naquele caso específico, os bancos centrais nacionais) são fatores determinantes para a disseminação e consolidação de uma mudança ideacional. O impacto das novas ideias relacionado à natureza do discurso político dependeria de quanto estas ideias dialogam com a memória coletiva, com experiências passadas, as diferentes semânticas políticas ou mimetizando modelos de sucesso ou percebidos como tal. A capacidade efetiva que novas ideias tem ou não de condicionar ou influenciar preferências, interesses e

mudanças institucionais dependeria, assim, de quais arranjos (matrizes) institucionais prévios estavam operando e do curso prévio de ação dos atores sociais relevantes.

Skkink (1991) vai na mesma linha, e estudando a difusão das idéias desenvolvimentistas em países da América Latina, conclui que a existência de tomadores de decisão estratégicos, o que Weingast (2005) vai chamar de *pivotal decision makers*, e capacidades estatais prévias que recepcionem novas ideias, por absorção ou mimetização, são fundamentais para consolidação de um ideário na agenda do governante.

Blyth (2001), expoente dos modelos de institucionalismo discursivo, alerta para contextos em que as ideias (que podem assumir o formato de valores, consensos sociais ou senso comum), podem ganhar autonomia dos lugares em que nascem ou da autoria de setores sociais que as protagonizam. Ao analisar os conflitos ideacionais produzidos pela crise do welfare state sueco diante da disseminação de um ideário anti-estatal, ele examina o papel das ideias na dinâmica institucional a partir de três perspectivas distintas, embora complementares: (1) ideias como desenho institucional (*institutional blueprint*) em períodos de crise, (2) como “armas” (*weapons*) em períodos de disputas distributivas e (3) como “cadeados cognitivos” (*cognitive locks*). No primeiro caso as ideias funcionam como redutoras da incerteza em momentos de crise ou deslocamentos bruscos das relações de poder. A segunda categoria se relaciona com a primeira, as ideias aqui são instrumentos de mudança institucional como resultado de novos padrões distributivos. Finalmente, as ideias compreendidas como “cadeados cognitivos”, tratam do impacto das ideias quando são institucionalizadas. Neste caso, as ideias novas, institucionalizadas, produzem efeitos independentemente das circunstâncias ou atores

que as patrocinaram inicialmente. A explicação da crise do estado de bem estar sueco estaria centrada exatamente na institucionalização do ideário de austeridade e da política econômica fiscalista na primeira metade dos anos 1990.

Para Schmidt (2008), as ideias não só se relacionam com as estruturas de poder, mas permitem a possibilidade de agência dos atores, quando comandam e servem como “guia” para a escolha, para a ação e para o comportamento individual ou coletivo. Apesar do uso pejorativo do termo atribuído às correntes pós-modernas, o discurso dos atores importa para entender as relações de dominância, diferenciação e poder. Schmidt sugere uma tipologia: (1) discursos coordenativos que surgem na formulação das políticas e (2) discursos comunicativos, na apresentação e deliberação de políticas. A autora se propõe a entender o “contexto institucional das ideias”, isto é, “para quem”, “como” e “quando” se diz e se comunica, vis à vis o sentido que as ideias adquirem (ou não) vinculadas a um contexto imanente e material (*background*). O foco em ideias permitiria ao pesquisador identificar com maior rigor a capacidade de agência dos atores, mais que nas formas histórica e sociológica do institucionalismo.

Kingdon (2011) nos traz uma contribuição original, explicando a formação da agenda governamental a partir da dinâmica ideacional. Ele propõe um modelo mais sofisticado de formação da agenda governamental, isto é, das prioridades de um governo, o que tem relação imediata com o PEG. Buscando mais realismo, a suposição básica é de ambiguidade estrutural, causada pela informação imperfeita e assimétrica. Toda decisão de governo está assim submetida a doses variáveis de incerteza e riscos, conhecidos ou não. A partir dessa ideia básica o autor propõe um arranjo conceitual conhecido como “modelo de fluxos múltiplos” (*multiple streams*). A ideia de

que as decisões públicas no mundo real obedecem a certa “anarquia” entre atores, demandas e movimentos políticos, foi emprestada de outro modelo, o *garbage can model*.⁴¹ Segundo o modelo, a participação dos indivíduos na vida institucional é fluida e instável, sujeita permanentemente à rotatividade e alternâncias de grupos no poder. As agendas políticas se formam pela convergência de três processos diferentes: o de problemas, o de soluções e o de alternativas (*multiple streams*). Quando ocorrem crises, eventos ou símbolos específicos, as questões transformam-se em problemas, que despertam um processo competitivo e seletivo por políticas, que são selecionadas de acordo com seu grau de aceitação, custos toleráveis, viabilidade técnica, orçamentária, etc. As comunidades de políticas (burocratas, políticos, empresários, etc.) disseminam as ideias dominantes, as ideias não-dominantes não desaparecem, mas ficam em um estado de dormência ou latência. Kingdon chama a atenção para um descasamento sistemático entre problemas e soluções devido à interveniência de múltiplos processos não controlados pelo governo: opinião pública, viabilidade técnica e política, força

41 Desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) o modelo sugere que as alternativas em políticas públicas estão caoticamente dispostas como numa “lata de lixo”, com muitos problemas e poucas soluções. As preferências dos atores não determinariam os cursos de ação, mas as organizações determinam que preferências serão determinantes para escolher uma ou outra solução. Apesar do contra-senso aparente o modelo sugere que “as soluções procuram os problemas” e não o contrário. Estas ideias foram aproveitadas por Kingdon na construção do modelo de “fluxos múltiplos” ao definir a formação da agenda como resultado imprevisível de múltiplas origens interdependentes (ou fluxos). A ideia central deste “esquema analítico” é a de que não há uma ordem causal e uma conexão clara entre problemas e soluções. As conexões são variáveis e só são compreensíveis como resultados autônomos no tempo. Soluções e decisões são efetivadas dentro de uma arena de escolhas aleatórias. O processo decisório, entretanto, não é totalmente exógeno e independente às estruturas políticas e instituições que influenciam as arenas de escolha.

política das coalizões patrocinadoras, comportamento da burocracia pública, etc. Somente quando as “janelas políticas” ocorrem é que os três fluxos (problemas revelados, ideias pré-existentes, e viabilidade política) encontram ambiente político para se “encontrarem”, unindo-se (*coupling*) e definindo assim os temas dominantes da agenda de governo. Tais “janelas” podem ser previsíveis, por exemplo, o ciclo orçamentário e de planejamento ou as eleições, ou imprevisíveis, como a ocorrência de crises.

Assim, Kingdon distingue o que seria uma “agenda governamental”, como uma “lista” de temas e assuntos que estão em evidência nas redes do governo e legislativo, implicando no reconhecimento público de um problema; e uma “agenda de decisão”, o que implica na tomada de decisão sobre a ação de governo. A agenda de decisão surge nas janelas de oportunidade pela confluência das três dimensões já comentadas: o reconhecimento público de uma situação-problema, a existência de alternativas de políticas públicas que podem ser mobilizadas e o momento político adequado.

Light (1985) desenvolve um modelo conceitual para explicar o processo decisório presidencial muito próximo ao modelo de Kingdon. A política presidencial seria produto de um fluxo de pessoas e ideias que flui na presidência. O fluxo é composto por quatro grandes “correntes” que tem comportamentos e ritmos próprios e eventualmente se combinam: os problemas, as soluções, as suposições que definem os problemas e as soluções, e finalmente os agentes que participam do debate político. Dois filtros operam para combinar os quatro fluxos, os recursos e as oportunidades. Os recursos são as moedas de negociação, tempo, informação, orçamento, cadeiras no congresso, etc. As oportunidades dependem das janelas do calendário e do ciclo político.

As quatro correntes – problemas, soluções, suposições e agentes – frequentemente se juntam antes de atingir a presidência: problemas encontram agentes; soluções encontram suposições; problemas encontram soluções e assim por adiante. Teoricamente, todos os problemas, soluções, agentes e suposições potenciais existem em algum ponto da corrente política presidencial. Na realidade, os presidentes enxergam apenas uma fração dos problemas e soluções que merecem atenção. A maioria dos presidentes deliberadamente estrutura a corrente política para limitar o fluxo de problemas e soluções a um nível administrável, deixando as decisões a serem filtradas para o *staff* da Casa Branca” (p. 522)

Para Light o trabalho central da burocracia de apoio ao presidente é processar problemas e soluções, de acordo com suposições sobre o que funciona ou não, de modo a reduzir a complexidade do processo decisório e ofertar estratégias manejáveis e governáveis ao presidente. A identificação de problemas na agenda obedece, como em Kingdon, a uma combinação aleatória de processos racionais e quase-racionais, incluindo choques e oportunidades da conjuntura externa e doméstica. Light sugere três processos que moldam a seletividade de problemas: o desejo de reeleição, que “... *mantém os presidentes algo fiéis a suas promessas de campanha durante os dois primeiros anos do mandato: muitas promessas quebradas fraturam a coalização eleitoral*” (p. 527); o “julgamento da história”, isto é, seu legado de imagem (capital simbólico) e, finalmente, o desejo de realizar no governo suas próprias crenças, convicções e valores, nas palavras do autor: os presidentes selecionam certos problemas “porque acreditam que estão certos”.

As soluções subordinam-se ao que é viável, inclusive o não-agir pode ser uma opção. Soluções são escolhas associadas a custos de oportunidade nem sempre tangíveis ou perceptíveis, os principais critérios são a viabilidade orçamentária e os custos políticos associados; os custos técnicos geralmente

são subestimados ou mesmo desconhecidos. As suposições relacionam-se à cognição da lógica causal das políticas públicas, o que funciona ou não, o aprendizado da experiência, o domínio *do conhecimento* teórico: *“as suposições podem ser a mais importante e a menos compreendida das correntes no fluxo político presidencial... ajudam a prever o futuro, compreender o presente e analisar o passado”* (p. 534). Os agentes são os “porteiros” do fluxo político, isto é, os influenciadores da decisão presidencial, cuja proximidade física com o presidente é essencial. Como os empreendedores políticos em Kingdon, os agentes aqui desempenham o processo de filtragem dos diferentes fluxos, isto é, de fusão entre eles e do correto tradeoff na busca da melhor composição, escala e proporção entre problemas, soluções e suposições.

O conjunto de ferramentas conceituais que o institucionalismo ideacional sugere é amplo e diversificado. Resta saber em que medida tais fatores influenciam concretamente a dinâmica do PEG na conjuntura brasileira, tanto do ponto de vista de sua trajetória histórica, como em sua situação contemporânea. No próximo item será analisada a trajetória do planejamento governamental brasileiro, identificando parcialmente a ocorrência dessas variáveis.

4. Analisando a Trajetória do Planejamento Governamental

A primeira experiência institucional moderna no campo genérico do planejamento governamental foi a criação do Ministério Extraordinário responsável pelo planejamento através de “lei delegada” n. 01/1962, sendo o primeiro ministro, o economista Celso Furtado. Já havia um Conselho

de Desenvolvimento, criado em 1956, que desempenhava parcialmente a função de planejamento federal. Alguns anos depois, o Decreto-Lei 200/1967 atribuía competências relacionadas ao PEG, ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, transferida à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), em 1974, órgão ligado à presidência da república. Em 1990, a Seplan é extinta e incorporada ao Ministério da Economia. Foi recriada em 1992 como “Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação”, voltando para a presidência. Em 1995 com a reforma administrativa no governo FHC, a Seplan é transformada no “Ministério do Planejamento e Orçamento”. Em 1999, transforma-se em “Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”. Em 2016, após o processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, o ministério sofreu outra transformação institucional, denominando-se “Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão”.

Retomando a formação histórica do planejamento governamental, o primeiro plano que a literatura nomeia com essa natureza foi o “Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional”, vigorando no período 1939-1943, elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), uma criação do primeiro governo Vargas. Rezende (2011) observa que o traço comum a todas as experiências de planejamento econômico governamental diz respeito ao processo decisório e a enorme dificuldade em processar posições divergentes e construir consensos duradouros.

Um dado comum às experiências de industrialização anteriormente resumidas refere-se ao fato de que a hegemonia do Poder Executivo com respeito às decisões de política econômica foi fator preponderante para os resultados obtidos. Nos breves interregnos em que o Poder Legislativo assumiu maior participação nessas decisões, a coordenação da política econômica torna-se mais difícil, especialmente quando divergências políticas e posições ideológicas distintas são exacerbadas. (REZENDE, 2011, p. 180)

Há na literatura sobre a trajetória do planejamento público a ideia subjacente de que pelo menos para um tipo de planejamento absolutamente normativo, topdown e vertical, haveria uma identidade quase perfeita entre o produto das agências de planejamento e a agenda estratégica do núcleo de governo, do presidente da república (REZENDE, 2011; LAFER, 1970; IANNI, 1986). Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDS), por exemplo, elaborados a partir de 1972, e os “Orçamentos Plurianuais de Investimento” (OPI), expressariam as prioridades máximas do governo. Não é por acaso que estudiosos e protagonistas do campo, afirmam enfaticamente que o auge do planejamento governamental coincidiu exatamente com o período em que o órgão de planejamento era vinculado diretamente à presidência da república e havia uma programação normativa, centralizada e definida, o II PND (1975-1979). O sistema de planejamento federal, criado legalmente em 1972, “alcançava todas as dimensões relevantes da ação governamental” (REZENDE, 2011), era nesse sentido, totalizante.

Nos anos 1980, o planejamento como processo público estruturado se enfraquece diante da gravidade da crise econômica e social. A reação governamental baseada em sucessivos “planos” macroeconômicos de curto prazo focados na política monetária e fiscal contribui para a crença de que o PEG não só seria de efetividade duvidosa, mas praticamente impossível de ser elaborado. O desmonte do arranjo institucional herdado do regime militar prossegue com a reforma administrativa na gestão Collor, até meados dos anos 1990, quando assume o presidente Fernando Henrique Cardoso.

Aparentemente, a função de formulação da agenda estratégica no primeiro mandato do presidente FHC foi transferida para o NdG ampliado, isto é, para o Ministério do

Planejamento. O condutor desse processo, João Paulo Silveira, um engenheiro egresso da Petrobrás e adepto do movimento gerencial pela qualidade, assumiu como Secretário da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento na gestão de José Serra. Silveira tinha relações muito estreitas com Clovis Carvalho, um dos principais quadros palacianos e *staff* direto do presidente da república. Nesse momento os Planos Plurianuais, ou melhor, a transformação gerencial do planejamento, ganha protagonismo na elaboração da agenda estratégica. A renovação do ciclo começa com o PPA 1996/1999:

O lançamento do Brasil em Ação - um exercício de “scoping” de projetos prioritários no Governo FHC I - seguido do esforço de generalização da experiência para todos os programas de governo, contidos no Plano Plurianual 2000-2003, que viria a ser conhecido como Avança Brasil, retirou da Casa Civil esta função e a instalou no Ministério do Planejamento (na Secretaria de Planejamento e Investimentos, SPI), mudança esta facilitada pelo remanejamento do próprio Clovis Carvalho para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (GAETANI, 2014, p. 15)

A definição de prioridades e metas nesse primeiro PPA do período FHC foi muito frágil e formal, como atesta técnico que participou desse processo⁴²:

O PPA em si pode na sua mensagem, nas suas declarações, na sua retórica dizer que ele tem uma certa direção, mas no seu conjunto ele retrata o conjunto das ações de governo, prioridades ou não... prioridade teoricamente, formalmente quem define é a LDO, ela foi feita para ser assim. Se você for ver a constituição ela existe para estabelecer as prioridades do governo naquele exercício...Como a gente ia fazer a LDO de 1997, a orientação era a seguinte, simplesmente você pega as metas do PPA inteirinho e divide por quatro. (entrevista ao autor em 30/08/2017)

42 A pesquisa de campo utilizada nesse texto é constituída por entrevista com gestores públicos do governo federal no período no período 1996 a 2014. Foram produzidas no âmbito do projeto de pesquisa “Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento – PROMOB” (IPEA), realizado pelo autor em 2017.

Ocorre um esvaziamento das funções de monitoramento e controle daquilo que é considerado prioritário para o presidente da república.

Na comparação entre as duas Presidências, o que se percebe é o progressivo deslocamento das preocupações com as prioridades do Alto Governo para a Presidência, ***em função da necessidade de um acompanhamento mais hands-on por parte da cúpula do Governo***. Verifica-se também um gradual esvaziamento da expectativa de que o MPOG possa cumprir este papel, seja pelas dificuldades em fazê-lo no passado, seja pela formação de convicção de que cabe à Presidência esta função e o fato de ***não se contar com o aparato burocrático e tecnológico do MPOG*** não se constituiu em obstáculo a esta mudança. (GAETANI, 2014, p. 16), grifos meus.

Em que pese a condição favorável para a recuperação da importância e utilidade do Plano Plurianual e do processo de planejamento como ação estratégica, dada pela estabilidade econômica obtida pelo plano Real, as prioridades do primeiro mandato de FHC são outras. O PPA 1996/1999 pouco reflete, por exemplo, elementos centrais presentes na agenda presidencial como o programa de desestatização, a reforma da previdência e a própria agenda da política econômica. Nesse momento cabe uma reflexão mais aprofundada sobre os impactos que o movimento gerencialista, marcante nesse período, teve sobre o PEG.

Nesse momento, um conjunto de iniciativas de reformas da estrutura estatal, corporificadas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRA, 1995) impactou de forma ambígua nos processos de planejamento governamental. Por um lado, o planejamento governamental foi modernizado, seguindo as diretrizes da Nova Administração Pública (*new public management*) e atendendo aos princípios de busca de resultados, foco em prioridades e flexibilidade gerencial. Isso resultou numa reforma do marco regulatório infra-

constitucional, que aproximou a elaboração do Planejamento Plurianual aos formatos gerencialistas sugeridos pelo movimento reformista. Por outro lado, a reforma, ao colocar de maneira quase absoluta o princípio da eficiência em detrimento do debate de propósito e finalidade, deixou de contribuir para a retomada do pensamento estratégico no núcleo de governo. Parte significativa do *leitmotiv* gerencialista era inspirado diretamente pela cultura do setor corporativo empresarial, em especial das grandes corporações privadas.

Na verdade, a primeira geração do pensamento estratégico empresarial demonstrava mais criatividade e inovação que a *new public management* efetivamente deixou como legado nesse campo. Enquanto o movimento teórico-prático originário do mundo privado se propunha o desafio de reinventar modelos de negócios ameaçados pela revolução tecnológica em curso na época, no setor público a hegemonia gerencialista tornou o pensamento estratégico (e seu instrumento, o PEG) um instrumento de médio prazo, vazio de ambições e empobrecido metodologicamente. O que ocorreu foi um processo irreversível de “despolitização” do processo de planejamento estatal. O PEG se torna um “álibi metodológico” para organizar/amparar outros processos pré-definidos pelo isomorfismo institucional do movimento gerencialista: agencificação, contratualização de resultados e descentralização, organizações *results-driven*, flexibilização das relações de trabalho público e remuneração variável, PPPs, sistema de qualidade, obsessão por métricas e indicadores, *performance budgeting*, etc. (POLLITT e BOUCKAERT, 2011). Mesmo nas configurações menos agressivas, como o *public service orientation*, com ênfase na justiça, equidade e *accountability*, a atrofia da dimensão estratégica do planejamento permanece (ABRUCIO, 2006). A *débâcle* do PEG certamente contribuiu para explicar um

dos legados gerencialista mais problemáticos: a fragmentação da gestão pública, já que uma das virtudes reconhecidas do planejamento é exatamente sua capacidade de conceber o todo, integrar sistemas, olhar a *big picture*.

Passados quase vinte e cinco anos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), é possível dizer que o legado ambíguo do movimento reformista foi em grandes linhas:

- o fortalecimento das carreiras profissionais da administração pública, especialmente nas áreas estratégicas com um perfil híbrido weberiano-gerencial;
- a diminuição significativa das práticas paternalistas, resultado do grande dinamismo e intensidade dos processos participativos e conselhistas (*accountability*) e do reforço e atuação dos sistemas e órgãos de controle;
- uma gama variada de problemas não resolvidos em relação ao sistema político e à crise de representação pós-redemocratização que se expressa na baixa confiabilidade e reputação do sistema presidencialista multipartidário, nos processos eleitorais e na relação assimétrica entre os poderes (hipertrofia do Executivo e judicialização do processo legislativo, por exemplo);
- a fragilidade na valorização da prestação de serviços ao cidadão, de um lado, e no estabelecimento de uma cultura de planejamento e decisão estratégica no nível mais diretivo, do outro, o que resultou, entre outras anomalias, em uma potencialização da já conhecida dificuldade de coordenação e articulação intragovernamental⁴³;

43 Que reforçava o fenômeno já clássico da cultura administrativa pública brasileira do “hiperativismo decisório”, já identificado por Diniz (1997).

- a incapacidade de reinventar o arranjo federativo brasileiro, distribuindo de forma desigual meios e fins na prestação de serviços e sujeito a sucessivos ciclos de centralização/descentralização de políticas públicas. A dificuldade de construir consenso sobre uma nova estrutura tributária, o debate sobre o endividamento dos Estados e a perda progressiva de protagonismo político estadual são apenas alguns sintomas mais visíveis do mau funcionamento da federação;
- a incapacidade de alterar as estruturas internas do Estado, fosse mais *market friendly* no início ou mais *societal*⁴⁴ na sua fase final, porque não abalou as estruturas socioeconômicas que recriam um permanente hiato entre capacidade e desempenho estatal para promover a democracia e a equidade social e o modelo de administração que lhe dá sustentação.

Retoma-se agora a análise da trajetória do planejamento governamental brasileiro. O programa “Brasil em Ação”, foi lançado em 1997 como uma lista de prioridades entre todas aquelas contidas no PPA, aproximando-se mais de um “orçamento plurianual”. A introdução do conceito de “eixos de integração e desenvolvimento” deu ao PPA uma dimensão de longo prazo, mais estratégica e especialmente estruturante. Foram selecionados 42 projetos, programas e atividades orçamentárias consideradas prioritárias, distribuídas na área social e de infraestrutura, no valor de US\$ 28 bilhões, com

44 O termo *societal* não representa um modelo consolidado nos estudos organizacionais ou administrativos. Ele surgiu como uma contraposição difusa aos princípios do *new public management*, em especial ao corte liberal das primeiras gerações. Segundo Paula (2005), os traços característicos da “administração pública *societal*” seriam: visão de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista; ênfase central na participação popular e controle social dos governos; ênfase em mecanismos de gestão social e democracia deliberativa e um novo perfil de burocracia pública tecnopolítica.

16,5% apenas como recursos da União. Segundo Rezende a prática de **escolher as prioridades entre as prioridades** - e instrumentos excepcionais para execução orçamentária - além de revelar uma situação de constrangimento fiscal severa, representaria um retrocesso na capacidade de planejamento estatal:

Surgiu, então, a primeira de uma sequência de iniciativas cujo modelo remonta aos primórdios do planejamento das décadas de 1930 e 1940: a construção de um regime orçamentário especial para garantir a execução de investimentos aos quais determinado governo atribui prioridade. O Brasil em Ação, lançado em 1997, enquadra-se nessa categoria. Como tal, representava mais um esforço de criar um modelo paralelo de gestão de prioridades governamentais que ressaltava a incapacidade da máquina pública para tocar as ações do governo. (Rezende, 2011, p. 197).

O modelo específico de gerenciamento, com gerentes próprios, a priorização de gastos e o sistema específico de monitoramento evidenciam o status das prioridades na agenda do ministério do planejamento e da presidência da república. Tanto o PPA 1996/1998 quanto o PPA 2000/2003 - nos seus programas estratégicos - eram monitorados diretamente pelo núcleo de governo com apoio do Ministério de Planejamento:

Os programas estratégicos são submetidos a uma avaliação mensal, que informa o Relatório de Situação dos Programas Estratégicos, entregue mensalmente ao presidente da República. Para permitir o acompanhamento, em tempo real, desses programas, foi implantada, na Presidência da República, uma Sala de Situação, equipada com os recursos tecnológicos necessários à informação do presidente da República. (Garces, A. e Silveira, J., 2002).

O programa “Avança Brasil”, nome-fantasia atribuído ao PPA 2000/2003, segue a mesma lógica, agora com mudanças institucionais consolidadas, como a flexibilidade da classificação funcional-programática, uma reorganização gerencial e o alinhamento dos programas com a classificação

orçamentária.⁴⁵ Entre os 387 programas foram definidos 67 programas estratégicos, submetidos a um gerenciamento intensivo. Assim como em outros PPA e planos governamentais, os programas prioritários são gastos discricionários e tem tramitação orçamentário-financeira prioritária.

Os PPA do período FHC, portanto, tem traços em comum: são resultado em grande parte da aplicação dos princípios da “reforma gerencial” (nova administração pública) na administração pública federal. O planejamento federal foi contaminado fortemente com tais diretrizes, em especial a otimização (controle) do gasto público, a busca da eficiência (e uniformização) de processos e o monitoramento de resultados. O alinhamento da dimensão tático-operacional do plano (programas e ações) com a classificação orçamentária foi produto deste esforço. Se por um lado o alinhamento com o orçamento deu mais factibilidade ao planejado, por outro, tornou o detalhamento do plano igualmente complexo e tão pouco manejável como instrumento de gestão, como é o próprio orçamento:

Esses fatores contribuem para que o PPA não consiga estar além de um instrumento formal de planejamento que não é capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública... Apesar da tentativa de organizar a ação do Estado, o atual modelo não foi capaz de conduzir o planejamento formal à posição suficiente para subsidiar adequadamente a coordenação do governo. (SANTOS, 2011, p. 317)

Avançando no tempo, encontra-se o primeiro planejamento plurianual do período de governo do presidente Lula. Conhecido pelo nome de “Brasil de Todos”, o primeiro

⁴⁵ As mudanças resultaram de um Grupo de Trabalho Interministerial, criado em outubro de 1997 e composto pelo MP, Ministério da fazenda, TCU, CONFAZ, IBAM e ABOP. A missão do grupo era elaborar proposta de PLC sobre o artigo 165 da Constituição Federal.

PPA do período Lula é reconhecidamente mais sofisticado e ambicioso no desenho de um projeto de desenvolvimento nacional - baseado no consumo de massas e na geração de um circuito virtuoso de desenvolvimento. A narrativa conceitual guarda muita proximidade com a construção teórica do programa eleitoral de 2002. O centro conceitual do modelo era a combinação de três dimensões: um forte processo redistributivo de renda, um programa amplo de investimentos públicos e uma política macroeconômica desenvolvimentista. Ele é extremamente ambicioso, sofrendo alguns dos problemas já conhecidos, um deles é a perda de objetividade, foco e hierarquia de prioridades: o plano tem 30 desafios estratégicos, 374 diferentes programas e 4,3 mil ações. Um detalhe não trivial é que esse foi o único plano a ser apresentado e debatido em 26 fóruns estaduais. Independente da efetividade de tais eventos, foi uma iniciativa pioneira e meritória que envolveu mais de duas mil organizações nas diferentes regiões do país, para as quais o “PPA federal” não significava, até então, nada mais que uma sigla desprovida de significância e utilidade.

A estrutura deste PPA era composta de três dimensões: (1) a estratégia de longo prazo, o cenário para 2004-2007 e o modelo de planejamento; (2) uma seleção de metas prioritárias; e (3) megaobjetivos, desafios, programas e ações. O centro da estratégia podia ser resumido em poucas linhas, na escolha dos macroproblemas a serem enfrentados:

a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras (BRASIL, 2003, p. 16)

Ancorado na combinação entre macroeconomia estável, solidez externa e crescimento do mercado interno, o PPA era orientado por três megaobjetivos:

- (a) Inclusão social e redução das desigualdades (com 56% do gasto previsto da ordem de R\$ 450 bilhões/ano);
- (b) Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redução das desigualdades regionais;
- (c) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Outra novidade desse PPA, baseada na experiência francesa de planejamento, foi a possibilidade de celebrar “pactos de concertação” para implementação de políticas públicas inter-federativas, entre União, Estados e Municípios. Esse dispositivo estava previsto, inclusive, no texto legal aprovado (a Lei 10.933/2004). No campo do monitoramento e gestão a novidade foi a criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), coordenado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA). A prioridade para monitoramento enfatizava obras e projetos técnicos de grande vulto, a partir de critérios e protocolos de análises definidos formalmente. O primeiro PPA do período Lula é um amplo diagnóstico dos grandes problemas nacionais da primeira metade dos anos 2000. Ainda que esse planejamento tenha íntima relação com as diretrizes do programa eleitoral, como os demais planejamentos plurianuais, não chegou a se constituir como um instrumento que orientasse a agenda estratégica do presidente.

Não obstante, a experiência gerencial, política e institucional do Programa Bolsa Família foi uma oportunidade prática de aprendizagem dos quadros do novo governo na

produção da agenda presidencial. Diversos componentes do Grupo de Trabalho do PBF foram incorporados à Assessoria Especial da Presidência (AESP), que foi a matriz para a criação de uma outra instituição importante no início de 2004, a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM-CC). Entre esses podemos citar, além de Tereza Campello (que estava na SECOM), Miriam Belchior, Tereza Cotta, Mauricio Muniz (estava no MEC) e Isabel Costa (que estava na CEF) (Monteiro, 2011). Na medida em que o centro de governo se especializa e amplia as funções estratégicas, novas organizações são criadas e amplificadas.

No início do primeiro governo Lula três câmaras internas de governo foram organizadas, Desenvolvimento Econômico, Social e Infraestrutura. Os ministros foram solicitados a sugerir metas com pequena análise de viabilidade e impacto, das 273 propostas apresentadas, foram classificadas em três níveis de prioridade (usando as cores do semáforo), apresentadas na Coordenação de Governo em fevereiro de 2004 e foram escolhidas 45 metas, chamadas então de “prioridades máximas”. Segundo Campello:

O objetivo era garantir um processo de definição consistente das prioridades e viabilizar, apoiar e facilitar sua execução em cada área, frequentemente atuando para superar obstáculos para que as metas fossem alcançadas. Para tanto, precisávamos de uma metodologia de cooperação e apoio, assim como de ferramentas que garantissem que estas prioridades fossem acompanhadas. Apoiamos-nos no sistema que vinha sendo desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com base na experiência chilena do Gabinete do Presidente Lagos. (Campello, p. 60, 2017)

Segundo Chaves (2004), uma meta presidencial era o eixo organizador da ação de governo, reunindo um conjunto de resultados e ações concretas de governo. A meta poderia ter uma natureza institucional como a implementação de uma nova

política pública ou a aprovação de uma lei, a meta contribui para o cumprimento de pelo menos um dos compromissos assumidos pelo presidente “perante a sociedade”.⁴⁶

A própria Assessoria Especial da Presidência (AESP) foi dividida em três grandes campos temáticos (social, infraestrutura e desenvolvimento) e seus integrantes se especializaram em facilitar (honest brookers) o processo decisório presidencial e após isso, a implementação das decisões tomadas junto aos diversos ministérios envolvidos. Além da supervisão e controle permanente da burocracia técnica e política de apoio, havia validação das metas pela coordenação de governo, conforme uma gestora próxima do presidente:

No dia 06 de fevereiro de 2004 numa reunião ministerial ele [o Presidente Lula] definiu, se não me engano, noventa e algumas metas e 45 prioridades, metas orçamentárias e institucionais. Tinha o modelo regulatório de energia, fundamental para a gente não repetir a história do apagão, como tinha construção de estrada, enfim. O próprio bolsa família, alguns eixos... Foram feitas reuniões das câmaras onde ele debateu um pouco com os Ministros e deu uma orientação que tinha que ter vinculação com a geração de emprego...mas enfim, aquele momento a questão do emprego era uma questão chave...Nós criamos um grupo...a tríade de sempre, Casa Civil, Planejamento e Fazenda onde a gente fez a pre-análise...os ministros sabiam que o que fosse priorizado para as metas presidenciais iria ter recurso...a gente estabeleceu um número máximo por ministério, 5 a 10 mais ou menos porque não dava pro Ministério dos Transportes ter o mesmo número de metas que a Secretaria de Direitos Humanos, tinha uma hierarquia aí e a coordenação de governo debateu, discutiu e validou. Eram 273 as ações, caiu para noventa e poucos e entre essas as 45 mais importantes. (Entrevista ao autor em 25/09/2017)

46 As categorias conceituais de elaboração de uma meta presidencial revelam uma combinação entre as dimensões técnicas e políticas, havia por exemplo: análise de atores sociais envolvidos, indicadores selecionados, distinção entre objetivo e produto da meta de seu resultado e impacto provável, conceito de resultados parciais e progressividade, análise de restrições, entre outras categorias (Chaves, 2004, anexo).

As iniciativas iniciais dos ministérios foram filtradas pela Subchefia de Articulação e Monitoramento, considerando critérios diversos, tais como: a identidade política com o governo (democracia e desenvolvimento), a geração de emprego, a distribuição regional e a viabilidade orçamentária, entre outros critérios (DE TONI, 2004). Validadas as “prioridades máximas”, a SAM-CC desenvolveu “oficinas de trabalho” na forma de seminários participativos, com os ministérios envolvidos. Importante frisar que nesse ano, em 2004, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, a SPI, do Ministério do Planejamento, que era responsável pela elaboração dos PPAs, organizava conjuntamente os eventos, dividindo tarefas e responsabilidades.⁴⁷ Cada meta presidencial passava por três fases de processamento técnico-político: a primeira oficina estabelecia a pactuação entre os ministérios envolvidos sobre os resultados e entregas previstas; a segunda oficina fazia o detalhamento da meta e finalmente a terceira oficina fazia o detalhamento e a pactuação do sistema de monitoramento envolvido. O processo de acompanhamento das metas presidenciais foi desenvolvido “em conjunto” com a SPI/MP e “em consonância” com o modelo de Gestão do PPA (BELCHIOR, 2004, p. 07).⁴⁸

47 Os seminários (ou oficinas) seguem um roteiro simples em duas fases: (a) na primeira o projeto/meta presidencial focaliza-se a identificação da situação-problema inicial, componentes, objetivos e resultados esperados, uma análise prévia de viabilidade e envolvimento dos demais atores, (b) uma segunda fase se concentra sobre resultados processuais, restrições e oportunidades em cada resultado (ação, responsável e prazo) e encaminha o cadastramento do projeto no sistema de informações.

48 A visão colaborativa entre a Casa Civil e Ministério do Planejamento encontra objeções, como por exemplo, na visão manifestada por técnico da área de planejamento: “Nós iríamos estabelecer as prioridades a partir do conjunto do PPA e você já tinha as metas presidenciais, elas acabaram obviamente se sobrepondo...Eu não diria sobreposição, era muito mais uma disputa de poder formal, porque não importa de onde vinham as

As metas eram monitoradas e gerenciadas utilizando um instrumento informatizado chamado “Sistema de Metas Presidenciais”, elaborado com base no “Sistema de Governabilidad” (SIGOV), adaptados a partir de uma aproximação técnica com o PNUD e visita técnica ao governo chileno (CHAVES, 2004).⁴⁹

A coordenação de governo, definida pelo presidente Lula em 2003 foi baseada na coordenação da campanha eleitoral, incluindo além do vice-presidente, os ministros de maior confiança (BELCHIOR, 2004). Essa mesma coordenação definiu a agenda estratégica para o primeiro ano concentrada na negociação e aprovação das reformas constitucionais (tributária e previdenciária), nas palavras de Belchior:

metas, o que importava para nós era a consistência com o PPA porque senão perderíamos tudo aquilo que havia sido conquistado, que era a capacidade anotativa do PPA aos orçamentos. (Entrevista ao autor em 30/08/2017).

49 Segundo Campello (2017), as “prioridades” do governo Lula eram: Crescimento Econômico Sustentável: política industrial, tecnológica e de comércio exterior; ampliação da poupança e do crédito para o agronegócio, agricultura familiar e indústria; obras de infraestrutura: rodovias, portos, aeroportos, energia etc.; reformas microeconômicas; continuidade da reforma tributária com simplificação e melhoria da qualidade dos impostos. Educação: qualidade do ensino básico; ensino médio; Saúde: qualidade do acesso aos serviços de saúde; Reforma Agrária Combate à Desigualdade Social: Fome Zero; Bolsa Família; Salário Mínimo; Combate à Desigualdade Regional: integração de bacias - do São Francisco ao Nordeste Setentrional; Plano Amazônia Sustentável; Segurança Pública: investimentos sistêmicos em situações críticas; Gestão, Combate à Corrupção e Compromisso Democrático: Agenda da Eficiência - Melhoria da qualidade do gasto público; intensificação das ações de combate à corrupção; mudança do decreto de acesso aos arquivos; abertura de arquivos da ditadura; aprofundamento do diálogo com as organizações da sociedade; ampliação da transparência às informações do governo.

A definição das Metas Presidenciais se constituiu num processo de compactação do governo, pois a partir de uma ação coordenada e participativa definiu-se uma agenda estratégica comum em 2004. Esse processo gerou um espaço adicional de confiança no âmbito da equipe de Governo (p. 06).

No segundo mandato do Presidente Lula o arranjo institucional que constituía capital político ao sistema de metas presidenciais foi substancialmente enfraquecido a partir da saída do Ministro José Dirceu da Casa Civil.

O PPA 2008/2011, “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, no segundo mandato de Lula, foi elaborado num contexto de forte crescimento da renda e do emprego, ele é uma continuidade conceitual do primeiro. O plano é estruturado em dez objetivos genéricos, 215 programas finalísticos e 91 programas de apoio. Há uma grande concentração setorial na destinação do gasto. Por exemplo, para a infraestrutura econômica, 78% do gasto seriam destinados para energia; na área de infraestrutura social, 66,9% dos recursos estavam destinados à habitação urbana. Certamente a influência do PAC, lançado em fevereiro de 2007, o ano da elaboração do PPA, foi determinante para focalizar recursos.

O Programa de Aceleração de Crescimento catalisou toda a energia institucional da presidência da república e foi o centro da agenda presidencial. Embora grande parte dos projetos do PAC possa ser identificado nos PPAs, inclusive naqueles da gestão de FHC, não há indícios ou evidências de que o sistema de planejamento federal tenha colaborado ou apoiado seu desenho e elaboração, ao contrário, como constatou-se, foi a lógica do PAC que influenciou o PPA, como se verá mais adiante. Na prática, o PAC esvaziou a importância, já questionável, do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF).

O PPA 2012/2015, já na gestão da Presidente Dilma Rousseff, se destacou por uma mudança metodológica importante. As ações orçamentárias deixaram de fazer parte do planejamento, ou seja, eventuais mudanças de escopo não demandariam a dupla aprovação no Congresso Nacional. Os programas que antes resultavam da identificação de problemas, processados através do marco lógico, se tornaram agregadores temáticos. As metas não estavam atreladas a órgãos responsáveis, nem os indicadores se vinculavam a objetivos, mas aos programas temáticos. A orientação estratégica priorizava um formato de plano que atendesse a requerimentos comunicacionais, tornando mais visíveis as prioridades do governo. As duas mil metas do plano se enquadravam num ambiente conceitual de pouca clareza, em relação aos objetivos e indicadores. Esse PPA retomou também alguma forma de participação social através da criação de um colegiado, o Forum Interconselhos, que definiu agendas prioritárias para acompanhamento.⁵⁰

O PPA 2016/2019 manteve a metodologia do anterior, com redução do número de programas temáticos que passaram para um total de 55 e uma redução em metade das metas. O processo de descontinuidade do governo federal em 2016 afetou a gestão do plano. A Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento foi fundida com a assessoria econômica. A novidade nessa edição foi a compatibilização da “Agenda 2030”, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com os objetivos do plano. Durante a implementação do plano surgiram várias iniciativas no âmbito do aprimoramento da governança. O Projeto de Lei 9.163/2017 criou a política de governança para a administração pública federal, buscando regulamentar o artigo 174 da Constituição Federal de 1988.

⁵⁰ Essa iniciativa chegou a ser premiada na ONU através do United Nations Public Service Awards (UNPSA).

O Decreto nº 9.203/2017 definiu governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Em 2018 o Ministério do Planejamento promoveu a elaboração da assim chamada “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES”. Certamente esses dois movimentos vão interagir de forma determinante com a futura evolução metodológica do planejamento nos próximos anos. Aparentemente, há um duplo movimento: de um lado, avança o processo de normatização formal e burocrática do processo de planejamento conforme regras e protocolos do modelo de governança; por outro lado, retoma-se a iniciativa – ocorrida em administrações anteriores – de formulação estratégica para, em tese, orientar a elaboração do planejamento plurianual.

Assim, parece evidente que por razões diversas (natureza, dinâmica, operacionalidade, função, etc.) o processo de planejamento federal desse período, materializado na elaboração, implementação e avaliação dos Planos Plurianuais, não dialoga significativamente com a dinâmica de desenho e implementação das metas estratégicas do presidente, o PEG. Haveria então um processo de dissociação permanente entre agenda estratégica presidencial e planejamento governamental. A lógica das “listas de obras prioritárias” com instrumentos ad hoc de execução orçamentária,⁵¹ tão recorrentes e comuns nas agendas presidenciais, são uma forte evidência disso.

51 São exemplos diretos e indiretos dessa lógica as prioridades do Brasil em Ação no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, as Metas Presidenciais no primeiro mandato do presidente Lula e o PAC no segundo mandato do presidente Lula e primeiro da presidente Dilma Rousseff.

Essa dissociação se estende também ao uso das ferramentas de gestão do PPA, como o SIGPlan, ao ponto do sistema ser considerado por alguns, mais apto para o acompanhamento do orçamento que das ações planejadas (SANTOS, 2011). O desinteresse do núcleo de governo pelos instrumentos de monitoramento e gestão do PPA é taxativamente confirmado por gestores do próprio Ministério do Planejamento:

Atualmente, não há demanda de alto escalão pelas informações do SigPlan, pois os relatórios possíveis de ser gerados não trazem as informações da forma necessária e em linguagem adequada ao alto escalão. Não sendo demandado, perde sua função precípua. Torna-se apenas um rito burocrático... a aderência a regras e regulamentos concebidos como meios para alcançar objetivos maiores transforma-se em fim em si mesma, ocorrendo um deslocamento de objetivos: um valor instrumental se torna um valor terminal. Colocado de outra forma, o instrumento perde seu sentido, torna-se um rito vazio em utilidade. (OLLAIK, 2009, p. 13)

Acrescenta a autora:

Quando o presidente Lula assumiu, não havia no governo federal uma central de informação que reunisse dados dos mais variados setores. Organizamos, então, o COI e passamos a subsidiar o presidente com informações sistematizadas. Um dia, sentimos necessidade de divulgar o material para os dirigentes e, então, surgiu o caderno Destaques, que hoje pode ser lido também pela internet.” (Fala da representante do Gabinete-adjunto de Informações em Apoio à Decisão, do Gabinete do Presidente da República, em evento “Café com Debate” na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em 18/06/2008. Ao ser questionada pelos participantes sobre as fontes de informações para o caderno Destaques e se utiliza o SigPlan, Clara Ant mencionou explicitamente que não conhece e portanto, não utiliza o SigPlan). (nota de rodapé n. 12, p. 14)

5. Reflexões Finais

O “Sistema de Planejamento e Orçamento Federal” (formalizado em 2001), em que pese sua relevância legal e constitucional, é burocratizado, lento e de pouca utilidade para o Núcleo de Governo considerando as demandas e idiossincrasias envolvidas na agenda presidencial. Os protocolos utilizados na elaboração dos PPAs obedecem a normas rígidas, pouco flexíveis, o *timing* de tomada de decisão é longo, considerando o debate e aprovação pelo Congresso Nacional. Há um alto número de atores envolvidos e isso diminui a governabilidade e aumenta os custos de negociação. O grau de institucionalização e formalização é alto, as restrições legais são altas (marco regulatório), a rigidez burocrática é determinante (carreiras especializadas e instituições hierarquizadas comandam o processo). Além disso, a precariedade dos sistemas de informação, coordenação e monitoramento (*delay*, confiabilidade e precisão) o torna pouco útil para o ambiente volátil, imprevisível e de decisões rápidas do núcleo de governo.

A evolução dos PPAs não logrou construir uma visão estratégica na APF, ao contrário. Ao equiparar as categorias do plano com as do orçamento, o PPA tornou-se um “orçamento plurianual”, a lógica orçamentária (o imperativo da eficiência alocativa) acabou “contaminando” o desenho de ações e programas. O PPA tornou-se tão detalhado quanto o próprio orçamento, subdimensionando ações estruturantes de longo prazo, cada vez mais distante do processo decisório real do núcleo de governo (GARCIA, 2012; MATSUDA et al, 2006).

Em resumo: a dimensão tático-operacional sufocou a dimensão estratégica. Na década de 2000 a ausência de centro gerou uma entropia institucional, motivando a

proliferação de artefatos de planejamentos autodenominados “estratégicos”, mas de natureza e abrangência setorial e/ou circunscritos a políticas específicas. Os exemplos são muitos: “Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, SISPED”, “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, PITCE”, “Plano de Desenvolvimento da Educação, PDE”, “Plano Decenal de Expansão da Energia 2008/2017”, “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” e assim por diante.⁵² A perda ou diminuição progressiva da dimensão estratégica do PPA se refletiu em aspectos muito concretos da APF. O grau de generalidade e a ausência de hierarquia entre as prioridades (“tudo é prioritário!”), faz com que o PPA não possua nenhum processo formal de triagem preliminar de projetos de infraestrutura, por exemplo. Nesse contexto convivem estratégias não integradas, o que induz à alocação indevida de investimentos em larga escala, desbalanceamento entre modais (no setor de transporte), a ignorância sobre a capacidade de gestão e previsões de receita não realistas (RAISER et al., 2017).

Pode-se sintetizar as principais limitações do processo de planejamento governamental, segundo a literatura analisada e depoimentos colhidos, na relação que segue:

1. Natureza das ações: ele deveria abarcar somente o que é estratégico, como não há definição ou critérios sobre o que é estratégico, praticamente todas as ações dos ministérios são inseridas no plano. Gastos orçamentários prolongados devem estar contidos no plano;

⁵² Cabe o registro de visões mais otimistas, alguns pesquisadores tem considerado esse contexto como o “planejamento possível”.

2. Baixa discricionarietà: a alocação orçamentária foi sendo enrijecida progressivamente, há pouca margem de manobra para orientações mais estratégicas. A vinculação orçamentária total secundarizou a dimensão de planejamento;

3. Dominância fiscal: a necessidade permanente de geração de superávits acaba limitando o alcance de metas e desempenho dos programas. Na prática há uma transferência da gestão orçamentária (função de planejamento) para o Ministério da Fazenda;

4. Baixa representatividade: há um domínio quase absoluto de ações orçamentárias, com a exclusão de instrumentos normativos, incentivos, subsídios e concessões que podem ter alcance estratégico;

5. Tempo de vigência: transformações mais estruturais e complexas como são os desafios de um projeto nacional de desenvolvimento dificilmente são atingidas no período de vigência do plano, que é de quatro anos;

6. Ausência de supervisão direta do Presidente da República na sua elaboração e implementação, diminui a legitimidade e a importância do plano para o governo e a sociedade.

CAPÍTULO 6

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PROSPECÇÃO DE CENÁRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL⁵³

José Celso Cardoso Jr.

Desde o seu início, o século XXI vinha assistindo (no Brasil, ao menos até 2014) certa retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento estratégico, tanto em nível organizacional nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado. Isso decorria, sobretudo, da imensa heterogeneidade estrutural e crescente complexificação das sociedades contemporâneas, por um lado, e por outro, da notória insuficiência e poucos resultados das ações estatais na maioria dos países.⁵⁴

Neste cenário, e apesar de ter havido certo arrefecimento detendências nos últimos anos, vinha acontecendo também uma retomada das iniciativas e desenvolvimento das ferramentas destinadas à prospecção estratégica, como instrumento próprio e privilegiado da função planejamento, voltada tanto à idealização de cenários futuros possíveis a setores, políticas, países ou dimensões cruciais da vida contemporânea, como

53 Este texto, agora ligeiramente ajustado, foi apresentado no GIGAPP (Congresso Internacional em Governo, Administração e Políticas Públicas) em Madrid, Espanha, em setembro de 2017.

54 Uma passada d'olhos pelas referências bibliográficas listadas ao final do texto dá mostras dessa afirmação.

à construção de estratégias e identificação de requerimentos técnicos e políticos para a perseguição de trajetórias desejadas em cada caso.⁵⁵

Com o intuito de contribuir para esta reflexão e aportar algumas proposições práticas a dirigentes públicos da política e da alta burocracia estatal, este capítulo fará, após esta introdução, uma breve contextualização do debate recente sobre planejamento, prospecção e desenvolvimento no Brasil (seção 1), e algumas considerações prospectivas (seção 2) à guisa de ilustração e provocação acerca da importância e necessidade da retomada do planejamento governamental de médio e longo prazos para o desenvolvimento nacional ainda no século XXI.

1. Planejamento, Prospecção e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo

Histórias de construção e afirmação nacionais nunca foram nem serão lineares. Eivadas de avanços e retrocessos, todas elas estão marcadas por contradições inerentes a cada um dos processos particulares de desenvolvimento.

O caso brasileiro, portanto, não foge à regra. Linhas gerais, tal processo está marcado por fatos e fatores muito emblemáticos de nossa trajetória histórica. Sendo este um país construído sobre imensas heterogeneidades e desigualdades de vários tipos e dimensões, o seu processo civilizatório reflete a luta de classes e as diferentes formas pelas quais os grupos populares vêm lutando por igualdade, reconhecimento e pertencimento.

⁵⁵ Nas referências bibliográficas, os trabalhos citados da Cepal, Ilpes, Godet, Marcial e Ipea são exemplos elucidativos.

Do século XIX, pode-se destacar nada menos que a independência política formal em relação a Portugal, a abolição formal da escravatura como base do processo de acumulação capitalista no país, e a proclamação da República como coroamento do processo de independência política e início da disputa por um Estado verdadeiramente nacional, de pretensões universalistas, voltado à promoção do interesse geral e do desenvolvimento para o conjunto da população em toda sua extensão territorial.

Do século XX, deve-se dar destaque aos processos – ainda em curso – de autonomização industrial e tecnológica, de rápida e caótica urbanização, de intensa recomposição populacional no sentido campo-cidades, norte-nordeste ao centro-sul, e não menos importante, ao difícil e tortuoso processo de democratização do Estado, do mercado e da própria sociedade brasileira.

Como corolário desses 200 anos anteriores de construção nacional, o Brasil adentrou o século XXI de modo muito mais heterogêneo e complexo. No entanto, ao longo da década compreendida, sobretudo entre 2003 e 2013, delinearam-se grandes tendências de seu processo histórico de desenvolvimento neste século. Grosso modo, a ideia de um desenvolvimento nacional soberano, includente, sustentável e ... democrático.⁵⁶

Por esta razão, o projeto golpista de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador-antidemocrático em curso no Brasil desde 2016, torna claro que a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira, em

56 Neste caso, ver, em particular, Cepal (2014); Cintra, Biancarelli e Calixtre (2014); Cardoso Jr. (2015); Souza (2015), Katz (2016).

sua heterogeneidade, diversidade, desigualdade, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto golpista.⁵⁷ Em outras palavras, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, etárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente? Simplesmente impossível!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais e institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e capacidades societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação, ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o poder público instituído.

57 Para comprovação desta afirmação, veja-se, por exemplo, alguns dos livros publicados em 2016 que já denunciavam o golpe de 2016 no Brasil (Vários Autores, 2016; Gentili et. alli, 2016; Guimarães et alli, 2016; Proner et alli, 2016; Jinkings et alli, 2016; Cardoso Jr. et alli, 2016). Como se sabe, desde a divulgação oficial dos resultados das eleições gerais brasileiras em fins de 2014, anunciando a legítima reeleição da presidenta Dilma Rousseff para seu segundo mandato, teve início uma grande articulação conservadora em torno do objetivo, primeiro, de inviabilizar na prática as ações do governo eleito, e depois, derrubá-lo como consequência do anterior. Por outro lado, como já amplamente documentado nos livros citados, e em muito outros livros, documentos e vazamentos de conversas pelo The Intercept Brasil, há uma reação pacífica e contundente de personalidades e setores organizados da sociedade e população em geral contra o golpe.

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva de desempenho governamental caminhe na direção de certa reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar o sistema político nacional e aperfeiçoar as estruturas de planejamento, prospecção e gestão do Estado são tarefas essenciais para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social em delineamento na década passada, de modo a que atenda aos interesses da maioria da população. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da Administração Pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

Em perspectiva prospectiva, embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, as dimensões citadas abaixo certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário 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. Senão, vejamos.

Inserção internacional soberana e macroeconomia para o desenvolvimento

Em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de capitais, bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está colocada para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. O tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, devido a, entre outras coisas, suas dimensões territorial e populacional, riquezas naturais estratégicas, posição geopolítica e econômica na América Latina e pretensões recentes em âmbito global.

Esta importante dimensão de análise está, portanto, ordenada sob o entendimento de que o movimento das forças de mercado por si só não é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Ademais, em economias em desenvolvimento, como a brasileira, emergem problemas como altos patamares de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa. Daí que o pleno emprego dos fatores produtivos (como a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) converte-se em interesse e objetivo coletivo, apenas possível por um manejo de políticas públicas que articule virtuosamente os diversos atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento includentes, sustentáveis e soberanos.

Sob tal perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve, necessariamente, dispor de autonomia para decidir acerca de suas políticas

internas, inclusive daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, é necessário buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural, sendo capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para, assim, desenhar sua própria história.

Produção e consumo com sustentabilidade e inovação

No plano estritamente interno, outras questões de igual relevância manifestam-se. Os temas sempre presentes no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus próprios termos e em face das demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Está-se falando dos aspectos propriamente (micro)econômicos do crescimento, ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e da competitividade sistêmica e dinâmica das firmas e do próprio país.

De modo patente, não se trata mais de priorizar – em face de outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento – estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas à apropriação e à acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja ao nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão – mais teórica que política, é bem verdade – de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nessa nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à

satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, coerência macroeconômica, regulação pública (no sentido estatal, institucional e democrática), sustentabilidade ambiental, convergência regional, equilíbrio campo/cidade, inclusão e sustentação humana e social, entre outras dimensões e qualificativos a se explicitarem.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente articuladas, são concebidas como fundamentais para a redução das desigualdades e para o próprio desenvolvimento nacional. Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país. É necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões.

Assim, a compreensão de que políticas e estratégias para a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação devem ser regionalmente articuladas e integradas faz com que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento adquiram centralidade na agenda pública. Essa dimensão do desenvolvimento, então, pensa na estrutura produtiva e tecnológica, na inovação e na competitividade como condicionantes de trajetórias de desenvolvimento que enfrentem as desigualdades regionais existentes no país.

Desenvolvimento territorial, federativo e integração regional

Neste quesito está a compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento tenham maior centralidade na agenda produtiva. Aqui, é abordada ampla gama de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e a sustentabilidade ambiental.

A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, por um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre habitação, saneamento e transporte público, por outro lado, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam também como desafiadores para o país.

Infraestrutura econômica, social e urbana

Algumas das questões diretamente relacionadas às dimensões regional, urbana e ambiental são abordadas por meio de ideias que entendem ser a redução de desigualdades espaciais, a complementação, em espaços urbanos, dos componentes sociais da infraestrutura (habitação, saneamento e transporte público) e a concomitante redução de impactos ambientais em diversas ordens, imperativos categóricos do desenvolvimento.

Em adição, a adequação e a logística de base da infraestrutura propriamente econômica (energia, comunicações e transportes) são outra dimensão fundamental do desenvolvimento, mas que necessitam estar permeadas e orientadas pelas dimensões do regional, do urbano e do ambiental, já enunciadas. Assim, ganham destaque a discussão sobre atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética, e a discussão sobre revisão, expansão e integração adequadas das infraestruturas de telecomunicações e de transportes, considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil.

O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana – tudo em perspectiva conexa – e de arranjos institucionais capazes de satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

Sustentabilidade ambiental, produtiva e humana

Não é por outra razão, então, que sustentabilidade ambiental é aqui afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e econômica), devendo os ativos ambientais ser preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar àquelas.

As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos social e ambientalmente mais vulneráveis. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se

faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo.

A gestão dos biomas, da biodiversidade e biotecnologia brasileiras representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do país, motivo pelo qual este deve ser pensado a partir de uma realidade de recursos naturais exauríveis. As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber atenção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade e para que se formulem políticas preventivas em tempo hábil.

Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e consumo que respeitem as capacidades do ambiente.

Proteção e promoção social, garantia de direitos e geração de oportunidades

Há uma questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento: a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional naquele sentido.

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade,

em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia

Todos os temas esboçados acima devem ser, por sua vez, incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é esse ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, ordenar o uso sustentável do território, regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas.

Entende-se que, embora as economias e alguns processos sociopolíticos estejam muito internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob a custódia das políticas nacionais, aprofundando a ideia de o Estado ser ainda a principal referência quanto à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial.

Em suma, inclusão e proteção social são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a prospecção estratégica, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. O processo mencionado requer participação e engajamento do poder público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos.

2. Considerações Prospectivas para o Brasil no Século XXI

Apesar de mui sintéticos, os diagnósticos temáticos apresentados acima e as análises prospectivas e propositivas em cada caso, continuam sendo uma importante referência para o tema do desenvolvimento nacional no século XXI, apesar da guinada conservadora em curso no Brasil e no mundo desde 2015.

Percebe-se, então, que tais dimensões cruciais do desenvolvimento brasileiro no século XXI, ainda hoje inseparáveis de uma concepção moderna deste conceito, visam conferir um sentido agregado ao esforço de entendimento do desenvolvimento em perspectiva contemporânea e complexa. Este sentido agregado de que se fala é um processo em construção, necessariamente **contínuo, cumulativo e coletivo**.

E é neste diapasão que devemos situar o potencial da abordagem prospectiva. Ela não deve ser um fim em si, pois apenas ganha sentido à medida que está conectada a um projeto de desenvolvimento de país. Esta atividade se torna ainda mais importante em um contexto de globalização e de crescimento da complexidade, como o verificado na realidade brasileira, que exige um pacto em relação ao onde queremos chegar enquanto nação e à estratégia mais adequada para tanto. O estudo de futuro é uma das ferramentas do planejamento governamental que permite vislumbrar possibilidades, oportunidades, cenários, e identificar possíveis constrangimentos nacionais e internacionais ao projeto de desenvolvimento politicamente majoritário. O instrumento é muito poderoso e útil para mapear o leque de possibilidades que o país tem à sua disposição, possibilitando ao governo

alocar recursos financeiros, humanos e tecnológicos em uma determinada direção. O uso dessa ferramenta estratégica pode se traduzir em ações concretas para a população, nos territórios.

Como se sabe, o processo de desenvolvimento é complexo e se dá no presente, mas orientado por alguma visão de futuro desejável. Nesse sentido, apesar de sua relevância, a prospecção estratégica ainda está pouco desenvolvida e difundida pelos órgãos do Governo Federal, o qual deveria se valer mais desse tipo de ferramenta para aprimorar a qualidade de seu planejamento.

Está claro que muitas instituições brasileiras já têm constituída uma inteligência estratégica, tanto para a prospecção quanto para o planejamento. No entanto, falta centralidade política para esses trabalhos e sinergia entre as iniciativas em curso de planejamento e prospecção. O contexto de complexidade que estamos vivendo pede uma abordagem integrada entre os desafios e os esforços coletivos a definir caminhos para o desenvolvimento. E essa abordagem não deve ser setORIZADA, fragmentada. Deve ser, necessariamente, **multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar**.

Portanto, aplicando-se tal perspectiva metodológica sobre nosso objeto de interesse, chegamos à seguinte configuração prospectiva, formulada a partir de metodologia desenvolvida e aplicada pelo Ministério da Defesa na produção do documento Defesa 2035: visão prospectiva (MD, 2015):⁵⁸

58 Com base, portanto, num trabalho prévio de identificação e mapeamento de grandes tendências no período compreendido entre 2016-2035, o Ministério da Defesa, em parceria com outros agentes governamentais e não-governamentais, realizou análise prospectiva a partir de quatro âmbitos geográficos (mundial, regional, nacional e restrito ao espaço de influência direta do próprio MD), cada qual em torno a seis dimensões relevantes da contemporaneidade (economia, sociedade, meio-ambiente,

- **Dimensão Econômica:** aumento de concentração do poder econômico de países líderes e de grandes corporações transnacionais aumentará a heterogeneidade estrutural das economias e as assimetrias e fragilidades entre países.
- **Dimensão Social:** a prevalecer a continuidade das crises internacional e brasileira, os processos recentes de estruturação dos mercados laborais se reverterão, com impactos deletérios importantes sobre as condições de vida, e aumento das desigualdades e pobreza de grandes contingentes humanos.
- **Dimensão Ambiental:** a defasagem entre ritmo de ampliação da governança internacional sobre o meio-ambiente e os recursos naturais, e o ritmo de ampliação da degradação ambiental (água, terra, atmosfera e espaço orbital), poderá gerar conflitos diplomáticos e bélicos entre países, além de crises ambientais severas, sobretudo na periferia do capitalismo.
- **Dimensão Tecnológica:** a chamada convergência tecnológica (small BANG: bite, átomo, nano, gene, cogno) levará os países líderes a um novo e superior padrão técnico-produtivo, altamente dependente do conhecimento e da inovação como insumos fundamentais. E isso levará a um aumento da heterogeneidade estrutural entre países, aumento das assimetrias globais e forte mercadorização (com apropriação privada) dos ganhos do progresso técnico.
- **Dimensão Política:** aumento de concentração do poder econômico de países líderes e de grandes corporações tecnologia, política e dimensão militar), de onde derivaram implicações para a segurança e a defesa nacionais. No documento citado, estas foram organizadas de modo a permitirem visualização resumida das características principais dos conflitos atuais e futuros, bem como de algumas ameaças potenciais e oportunidades a serem aproveitadas pelo Brasil ao longo do tempo.

transnacionais levará o mundo a uma fase de privatização e mercadorização crescentes do Direito Internacional, sobretudo no campo do domínio econômico, colocando em risco os conceitos (e situações) de soberania e de democracia no mundo.

- **Dimensão Militar:** EUA e OTAN manterão grande superioridade e assimetria militar, com capacidade de atuação global. Portanto, continuarão a empregar suas forças armadas em coalizões multinacionais, em qualquer parte do mundo, sempre que entenderem necessário e militarmente praticável. Isso poderá incentivar soluções militares para os conflitos, na medida em que garante o sucesso no emprego da força, com menores custos e baixas, menores riscos políticos e maior impunidade aos agressores.

3. Reflexões Finais

Embora a aliança golpista entre oligopólios privados da mídia e setores conservadores do governo e do empresariado venham tentando blindar as reais motivações por trás de medidas recentes como as EC 95/2016, Reforma Trabalhista, Reforma da Previdência e outras, já pipocam dúvidas e conflitos no interior do atual bloco político no poder. E a implementar-se na íntegra ou em essência, muito em breve a maior parte da população brasileira, enganada e instigada a apoiar o golpe e os candidatos conservadores no pleito eleitoral das prefeituras e vereanças em 2016 e nas eleições gerais de 2018, começarão a sentir os efeitos deletérios de tais medidas, dentre as quais deverão vir com destaque: a redução quantitativa e a piora qualitativa dos serviços públicos de primeira necessidade e de acesso pretensamente universal,

tais como saúde, assistência social, educação fundamental etc.; o desemprego de longa duração e a queda dos rendimentos reais; o reforço às discriminações de gênero, raça e idade no mercado de trabalho, dentre outras.

Por isso, mesmo se a democracia brasileira não estivesse sendo posta à prova, o cenário para os próximos 20 ou 30 anos já seria suficientemente desafiador. Estamos vivendo, em âmbito global, uma série de tendências que independem da vontade de países e governos nacionais, mas que afetarão a forma de inserção do Brasil no mercado internacional. Está em curso um movimento de hiperconcentração econômica que se dá, preponderantemente, junto aos países centrais, ou já desenvolvidos, como os Estados Unidos, a Alemanha e a China – que desponta como nova e poderosa potência. Essa concentração ocorre no nível das empresas transnacionais e o Brasil não está neste rol de países hegemônicos. Esse processo está ampliando a assimetria existente entre os países ricos, medianos e pobres, agravando a hierarquização de poder em escala mundial. Esta dinâmica tem consequências importantes para uma economia como a brasileira, que tenderá a perder graus de liberdade, sendo impedida de decidir completamente o que deseja ou pode fazer.

Do ponto de vista tecnológico, está em curso uma nova revolução: a da convergência (nano)tecnológica. A ciência moderna de ponta conseguiu desmembrar a matéria nas suas ínfimas unidades: a matéria física, no átomo; a matéria biológica, no gene. Esse tipo de desenvolvimento requer um investimento muito pesado em Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação, recursos que estão disponíveis para poucos países. Quanto mais essas tecnologias estiverem concentradas em poucas nações ou empresas, maior será a assimetria de poder e de acesso a recursos. O Brasil tende a voltar a viver

uma espécie de dependência tecnológica radical que marcou o desenvolvimento da sua economia nacional no começo do século XX e que, com muito esforço, estava sendo minimamente enfrentada até 2016. Mas o desafio atual é maior do que o do passado porque não se trata mais de copiar tecnologias existentes. Uma mudança de nível hierárquico nesse sistema depende da produção de inovação e conhecimento, muito mais difíceis de obter e dominar hoje em dia.

Diante deste cenário, certamente aumentará a heterogeneidade estrutural dentro do sistema capitalista. O setor financeiro está no centro de todas essas disputas por, ao mesmo tempo, impactar e ser influenciado pelas grandes corporações transnacionais; depender e modular o campo da acumulação capitalista. São problemas complexos e difíceis de resolver. A sociedade brasileira é majoritariamente de baixa renda, não tem acesso pleno à seguridade social e depende do sistema público. A proteção social é, portanto, uma exigência no país, dado o perfil sociodemográfico e epidemiológico de sua população. Por outro lado, tal sistema é altamente dependente de investimentos de monta, algo que tem sido constrangido pelo governo golpista de forma aberta e infame desde 2016, e reforçado pelo governo Bolsonaro desde 2019.

Não por outra razão, a situação de ruptura da ordem democrática afeta a configuração do Estado brasileiro e do seu poder de estabelecer uma agenda de desenvolvimento inclusiva, democrática, soberana e sustentável, como era a que estava em construção na primeira década de 2000. O consórcio golpista tenta convencer a população, por meio de vários artifícios ideológicos, de que o estado social brasileiro não cabe no orçamento nacional. Isto é uma falácia. A sociedade brasileira – por sua heterogeneidade, complexidade,

necessidades e carências – é que não cabe no projeto liberal conservador que tenta se colocar como padrão de organização de Estado e de desenvolvimento no país.

Mas logo ficará claro para a população que a única forma de o Brasil superar suas dificuldades e organizar um processo de desenvolvimento que lhe sirva é ter o Estado no centro do processo. Não se está aqui afirmando que todas as soluções dependem e passam exclusivamente pelo papel do Estado. Mas, no caso brasileiro, ele é, inevitavelmente, o agente central do processo de desenvolvimento. Sem ele, o próprio mercado não existe e não funciona no país. É sua função focalizar e capitanear a política pública na linha da inclusão e da universalização. Se o Estado não o fizer, não haverá quem o faça. Não serão os agentes privados que irão promover a universalização da Proteção Laboral e Previdenciária, da Saúde, da Educação, da Segurança Pública.

Desta maneira, quando falamos que o Estado é central no processo de desenvolvimento, também estamos dizendo que ele precisa se organizar e funcionar de uma maneira diferente da atual. Existem três ideias fortes que pautam a reflexão sobre Estado e desenvolvimento, as quais permeiam todos os capítulos deste livro.

A primeira trata da necessidade de uma reforma de natureza republicana, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral. É neste ponto que se concebe a agenda de combate à corrupção. Isso precisa ser encampado como parte da reforma de Estado, direcionando a esfera pública para as necessidades universais da população.

A segunda ideia trata a questão da democracia. Não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam eleitoral e periodicamente.

Por fim, a terceira proposição considera o próprio desenvolvimento como carro-chefe da ação do Estado. Ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um instrumento para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento, da prospecção, da gestão pública, da participação e do controle social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.

CAPÍTULO 7

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL⁵⁹

José Celso Cardoso Jr.

Nesta que já é a segunda década do século XXI, pode-se afirmar que desenvolvimento e democracia – como conceitos histórico-teóricos e categorias sociopolíticas – nunca estiveram tão presentes nos debates e embates públicos da academia ou da sociedade, como no Brasil da atualidade. Não obstante, tais debates – e a própria produção acadêmica reflexiva que lhe corresponde – estão ainda dominados por diferenças gritantes de perspectivas e definições acerca de ambas as ideias, bem como por uma grande distância entre aqueles que acreditam ser possível algum tipo de combinação virtuosa entre ambas e aqueles que se mostram – por razões diferentes, à direita e à esquerda do espectro político-partidário – fortemente descrentes de tal possibilidade prática.

Sem tergiversar, essa é a encruzilhada civilizatória na qual se encontra o país desde o fatídico ano de 2016. Nestes termos, cabe buscar uma interpretação – ainda que geral – acerca dos determinantes principais da situação atual, bem como aventar condições e caminhos para algum tipo de superação positiva frente ao impasse nacional desse período histórico.

59 Este texto, agora ligeiramente ajustado, foi apresentado no GIGAPP (Congresso Internacional em Governo, Administração e Políticas Públicas) em Madrid, Espanha, em setembro de 2017.

Para tanto, o texto prossegue, na seção 1, com a panorâmica geral dentro da qual a referida encruzilhada brasileira se insere. Na seção 2, apresentam-se argumentos em prol de uma maior e melhor articulação entre participação social, planejamento governamental e gestão pública, com vistas ao resgate de fundamentos democráticos e de capacidades estatais para o desenvolvimento nacional ainda no século XXI. Ao final, tecem-se considerações à guisa de (in) conclusões.

1. Condicionantes Gerais do Impasse Nacional

Na contemporaneidade brasileira, até a eclosão do golpe de 2016, havia ao menos três fenômenos simultâneos em curso, de cuja resolução poderia sair o (novo, porém não necessariamente melhor!) desenho institucional entre Estado, Sociedade e Mercado no século XXI – a saber:

- Redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento;
- Multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas; e
- Transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas.

Essas imbricações estão exigindo não só um aprofundamento das reflexões histórico-teóricas acerca dos significados e alcances de cada um dos três fenômenos citados,

como demandando novos arranjos sociopolíticos ou soluções institucionais para cada um deles, sob pena de Estado, Sociedade e Mercado não conseguirem, ao menos no Brasil, realizar seus ideais de desenvolvimento e de democracia neste restante de século XXI que se tem pela frente.

Redefinições Contemporâneas do Conceito e do Sentido de Desenvolvimento

Em primeiro plano, quanto à reconceituação e ressignificação do desenvolvimento no século XXI, talvez já seja possível dizer que o desenvolvimento, hoje, já não é mais como era antigamente. Em síntese: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associado à dinâmica industrial do crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento foi sendo criticado e revisitado por diversos autores, escolas de pensamento e abordagens científicas, de modo a romper-se tanto o reducionismo como o economicismo a ele originalmente correlacionados.

Para tanto, muito ajudou o próprio fracasso dos projetos e trajetórias nacionais de “desenvolvimento” centrados predominantemente na dimensão econômica do crescimento pela via industrial, pois na maioria dos casos – e a experiência concreta dos países latino-americanos é sintomática a esse respeito – elas vieram acompanhadas de longos anos de autoritarismo e supressão de direitos humanos, civis e políticos e/ou produziram resultados deletérios em termos de sustentabilidade ambiental e humana, materializados em indicadores crescentes ou elevados de degradação do uso do solo, da água e do ar, bem como de pobreza, indigência e desigualdades sociais e laborais de múltiplas dimensões.

Diante disso, torna-se cristalina a razão pela qual o projeto golpista de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, é incompatível com as necessidades econômicas, políticas e sociais do país e com os anseios da esmagadora maioria de sua população. Em outras palavras, a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira, em sua heterogeneidade, diversidade, desigualdades, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto golpista. Afinal, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, etárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente? Simplesmente impossível!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação – ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o poder público instituído.

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva de desempenho governamental caminhe na direção de certa reativação do Estado para

a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar o sistema político nacional e aperfeiçoar as estruturas de planejamento e gestão do Estado são tarefas essenciais para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social acima sugerido, que atenda aos interesses da maioria da população. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da Administração Pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

Multiplicação das Formas e dos Procedimentos de Expressão e Vocalização de Temas de Relevância Pública e Tomada de Decisões Políticas

Em segundo lugar, com respeito à multiplicação das formas e procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública, talvez também já seja possível afirmar que a democracia, hoje, já não é mais como era antigamente. Dito de outra forma: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associada a formas de representação classista – vale dizer, sindicatos e partidos políticos de filiação e vinculação tanto patronal como laboral –, a democracia representativa clássica – e as diversas variantes institucionais parlamentares, congressuais e legislativas dela derivadas – foi perdendo capacidade política de explicitar e organizar os interesses crescentemente heterogêneos e muitas vezes antagônicos da sociedade, bem como de processar os respectivos conflitos pelas vias formais. E com isso, dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções negociadas nos intrinsecamente complexos processos decisórios das políticas públicas.

Para tanto, é certo que muito ajudou o próprio processo de fragmentação e complexificação da vida social, em que a multiplicidade de atores, interesses, novas arenas e agendas políticas em permanente interação não encontram, nas instâncias tradicionais dos sindicatos, partidos políticos e mesmo em algumas organizações não governamentais já cristalizadas da sociedade civil, os seus canais efetivos – e afetivos! – de expressão, vocalização e representação de suas pautas. Sejam essas de natureza cotidiana, sejam de natureza estrutural, o fato é que essas novas agendas fragmentadas de interesse social, mesmo aquelas de notória relevância pública, têm dificuldade de se apresentarem e transitarem de maneira crível nas instituições parlamentares, congressuais e legislativas clássicas da democracia representativa.

Por isso – e considerando ainda o vertiginoso desenvolvimento das novas tecnologias de informação, comunicação e interação social virtual em curso na modernidade líquida na qual vivemos – outros canais e procedimentos legítimos de expressão e vocalização têm surgido e se proliferado em nossa sociedade. Por um lado, essa nova realidade agudiza a crise da democracia representativa tradicional e o anacronismo de suas instituições e procedimentos formais; por outro, ela força e tensiona o aparecimento de novas formas de convivência política em regimes democráticos frágeis, algo que tem sido chamado de democracia participativa – ou mesmo deliberativa – para a árdua tarefa de organização de interesses, explicitação de conflitos e produção de consensos coletivos.

Diante disso, também aqui o projeto golpista em curso desde 2016 se mostra anacrônico e irrealizável. O imenso descolamento da democracia representativa brasileira frente à sociedade nacional pode ser rapidamente exemplificado por

alguns contrastes notórios: enquanto a sociedade brasileira possui 51% de mulheres, o parlamento as representa com apenas 9%; enquanto a sociedade contabiliza 60% de negros e pardos, o parlamento possui apenas 3%; enquanto a sociedade tem 58% de jovens até 35 anos de idade, o parlamento tem apenas 7%. Por outro lado: enquanto a sociedade revela ter apenas 3% de empresários, o parlamento os representa com 50%; enquanto a sociedade possui 1% de proprietários rurais, o parlamento os abriga e defende com 30%.

Transformações na Estrutura e nas Formas de Atuação do Estado e em suas Interações com a Sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na Produção de Políticas Públicas

Em terceiro lugar, no que se refere às transformações na estrutura e formas de atuação do Estado em suas interações com a sociedade na produção de políticas públicas, é preciso partir do reconhecimento de que o Estado pode muito, mas não pode tudo. Essa talvez seja uma forma rápida de dizer que o Estado moderno, num ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência. Com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, preponderam disputas políticas no interior dos aparelhos estatais, disputas estas que, por sua vez, fazem variar – também com o tempo e as circunstâncias – o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Não por outro motivo é que se assume aqui que o Estado não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações. Com isso, entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado brasileiro seja, simultânea e paradoxalmente, o locus de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos vencedores.

Dessa maneira, explicitar, multiplicar e institucionalizar canais outros de interação entre Estado e sociedade no Brasil é tarefa das mais importantes para, simultaneamente, fortalecer a democracia e aprimorar o modelo de desenvolvimento nacional. Neste diapasão, expressamos, por um lado, a convicção da necessidade e da oportunidade do enraizamento da democracia, mediante o aperfeiçoamento de seus instrumentos e práticas cotidianas, e, de outro, a necessidade de ampliar as bases de sustentação sociopolítica do governo, tendo em vista certo projeto nacional de desenvolvimento com as características acima apontadas. Incorporar à cena política brasileira segmentos sociais diferenciados, dando-lhes possibilidade de influência política um pouco mais equilibrada, de tal sorte que empresários, lideranças sindicais, ativistas da

cidadania e de grupos étnicos, organizações da sociedade civil, personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, artístico e esportivo sejam chamados a se manifestar, em iguais condições, sobre políticas e ações de governo, em curso ou a serem adotadas. No debate livre e no confronto de opiniões, de avaliações e de interesses, buscar construir entendimentos e, sempre que possível, gerar consensos a serem encaminhados à consideração da Presidência da República. Inicia-se, assim, o rompimento da tradicional postura de confronto e de eliminação do outro, estabelecendo-se, gradualmente, uma posição de colaboração com vistas ao ganho mútuo e ao interesse coletivo.

Não obstante os riscos inerentes a processos de abertura política e adensamento democrático, acreditamos serem os benefícios vindouros muito superiores aos custos a eles associados. Em definitiva, se a experiência concreta recente ainda é por demais incipiente e desafiadora, para fins de se demonstrar a viabilidade tecnopolítica de conagração entre democracia substantiva e planejamento para o desenvolvimento nacional, é certo que dos esforços governamentais e societais nesta direção dependerão as chances de sucesso e durabilidade de qualquer empreitada desenvolvimentista em nosso continente.

2. Participação, Planejamento e Gestão.

No Brasil, poucas décadas após o fim da escravidão, ao longo do período que vai de 1930 até os primeiros anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, a ação proativa do Estado brasileiro e suas instituições foram fundamentais para a diminuição dos laços de dependência externa, o relativo rearranjo da estrutura de classes, a complexificação da estrutura estatal e a construção de uma sociedade industrial moderna, ainda que regionalmente concentrada e desigual.

Neste particular, o sucesso das práticas de planejamento em conduzir o país a outro patamar socioeconômico deveu-se, à época, a uma perspicaz leitura do presente (Kon, 1999; Mindlin, 2001; Ianni, 2009). As interpretações e a compreensão dos sinais em circulação no plano mundial foram condição para que, ao longo de duas décadas, o país pudesse promover modificações estruturais para a superação do estágio de desenvolvimento baseado no modelo agroexportador (Draibe, 1985; Fonseca, 1987).

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, contudo, as práticas de planejamento sofreram severas críticas. O planejamento passou a ser visto por seus oponentes como intervenção em um espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado como o único mecanismo capaz de gerar autorregulação e equilíbrio quase naturais, ou seja, não mediados pela ação artificial do Estado (Garcia, 2000; Cardoso Jr., 2011). Mas, ao fim das décadas de 1990 e 2000, a sequência de crises econômicas que abalou o mundo já sinalizava o equívoco desta visão, quando não a sua excessiva ideologização (Harvey, 2005; 2011).

Assim, o declínio das versões mais ortodoxas do liberalismo na primeira década do século XXI ofereceu oportunidade para a revalorização da atuação estatal em várias partes do mundo. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado e a atualização – ainda que insuficiente – de sua estrutura administrativa revitalizaram os campos do planejamento e do desenvolvimento, outorgando-lhes novos e mais complexos objetivos. Em outras palavras, depois de mais de duas décadas de estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia entre 2003 e 2013. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho 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 e desigual.

Por trás de um acalorado e saudável debate público sobre as condições e manifestações desse novo momento que então se vivia no que diz respeito ao desenvolvimento nacional, foi-se estabelecendo um entendimento comum mais acurado em torno desse conceito. Estava em curso, portanto, um processo rico e importante de ressignificação do entendimento comum acerca do desenvolvimento brasileiro, projetado aos desafios, necessidades e potencialidades do país no século XXI.

Para bem compreender tal processo, é importante lembrar que entre o final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, a palavra desenvolvimento confundia-se com o conceito de crescimento econômico, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade, sobretudo, no âmbito das firmas.

Entretanto, com a constatação de que os projetos de industrialização haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente includentes, capazes de eliminar a pobreza estrutural e de combater as desigualdades, passou-se a enfatizar – teórica e politicamente – as distinções entre crescimento e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou-se a incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático deste movimento foi a inclusão do “S” na sigla do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passou então a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Este estratagema melhorava, mas não resolvia o problema. Estavam ainda de fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos importantes que, desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. O mais patente dos qualificativos de então, no contexto brasileiro da década de 1970, referia-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento um processo de crescimento econômico sem democracia, sendo esta mesma matizada à época tão somente pelos qualificativos “democracia civil” e “democracia política”?

A incorporação de direitos civis e políticos em contexto de crescimento com autoritarismo passava a ser demanda social e desafio político imensos para mais bem qualificar o sentido do desenvolvimento brasileiro na década de 1970. Ainda assim, não se resolvia a questão. Veio, então, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do país nos anos 1980, um momento dos mais importantes para a história republicana e civilizatória brasileira: o movimento de conquista e constitucionalização de direitos sociais como condição tanto para melhor qualificar a incipiente democracia

nacional quanto para melhor qualificar o próprio sentido do desenvolvimento aqui praticado.

No entanto, as dimensões sociais da democracia e do desenvolvimento, no momento atual, não estão definitivamente inscritas no imaginário público nacional, tornando-se um ponto de embate teórico e político ainda bastante vivo no Brasil, do qual o golpe de Estado havido em 2016 e a eleição de Bolsonaro em 2018 dão mostras vivas. Talvez, por este motivo, ainda perdure, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo (e mesmo em organizações privadas), o “social” como qualificativo explícito de reivindicação.

Além do “social”, outras dimensões igualmente relevantes de qualificação do desenvolvimento – tais como a questão da sustentabilidade ambiental, produtiva e humana; a questão da soberania internacional brasileira; a questão regional e territorial do desenvolvimento; etc – já estão, há tempos, cobrando seus espaços no significado implícito do desenvolvimento, para uma inteligibilidade coletiva mais homogênea do conceito. Tratando-se, bem entendido, de um processo histórico e social mutável e condicionado, não é o caso, aqui, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir um entendimento totalizante do conceito de desenvolvimento.

Estas dimensões estão ainda no plano das reivindicações teóricas, em estágio de maturação política bastante incipiente e muito distante do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam, todavia, os debates públicos e interessam à classe política, aos governantes, aos burocratas e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes. Por estas razões é que os temas da participação social, do planejamento governamental e da

gestão pública orientada à efetividade se tornam relevantes no debate contemporâneo sobre o Estado e o desenvolvimento nacional. Neste diapasão, que reorientações introduzir, em particular, na função planejamento governamental, de tal sorte que em torno dele os âmbitos da participação e da gestão se articulem e se fortaleçam no Brasil?

Entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar, o planejamento não deve ser visto como panaceia, mas como parte da solução. Em outras palavras: não se deve falar de planejamento como algo utópico (embora 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 como parte de soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas da sociedade. 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 de governantes sempre premiados por soluções aparentemente rápidas e fáceis no curto prazo – situação que raramente será capaz de atingir a raiz dos problemas, tampouco de aventar saídas estruturantes e perenes para eles.

Nesta perspectiva, planejamento não é plano, é política! Planejamento é um 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. Antes de tudo, planejamento é 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.

Assim, os planos – como documentos formais do planejamento – podem e devem ser elaborados para explicitar, ratificar e aperfeiçoar o processo geral de planificação, 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, as quais são expressas por um conjunto amplo de políticas públicas em si mesmas heterogêneas e complexas. Por sua vez, 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 vinham caracterizando e remodelando o Estado brasileiro rumo a um perfil algo desenvolvimentista.

De fato, o ideal é que essa distância fosse menor do que concretamente é, ou que fosse diminuindo ao longo do tempo, mas, para tanto, se faz necessário reformar estruturas arcaicas da 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.

Indo além, é possível listar, com base nas assertivas anteriores, cinco dimensões estruturantes e concretas a conformar o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental – e, por conseguinte, o da participação social e o da gestão pública – em processos de governo de alta complexidade, mas ainda assim visando ao desenvolvimento nacional. São elas:

Centralidade Política

Para tanto, dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, en-fim, 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.

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 de altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.

Setorialidade e Espacialidade

Em segundo lugar, dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um 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.

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 do país, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial. Não se trata de inverter, agora, essa primazia, mas sim de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões, cruciais a 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, despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros. A lista é longa e complexa, mas é dessa reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal que se necessita. Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais se dará 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.

Temporalidade e Direcionalidade

Em terceiro lugar, 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, ao mesmo tempo em que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. 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 e transdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica. Dessa maneira, restringir o seu principal instrumento formal – o PPA – a horizonte temporal apenas de curto prazo (quatro anos) é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e heterogeneidade dos tempos atuais.

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 dimensões – 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. Essa

sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

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, independentemente 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.

Exequibilidade

Em quarto lugar, dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda efi- caz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios bene- ficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma 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.

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 necessários 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 à própria sociedade, radicalizando 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 (referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstas constitucionalmente) e semidireta, conforme inovações recentes em desenvolvimento por meio dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências e ouvidorias públicas, entre outras interfaces socioestatais possíveis e necessárias ao contexto presente e futuro da nação.

Responsividade

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.

É preciso que a implementação, a gestão 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 poderão, 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.

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. Estes, porém, apenas farão sentido se deflagrados sob custódia e orientação geral das formulações anteriormente sugeridas, sem as quais as possíveis inovações institucionais, ou novas medidas de gestão, simplesmente perderão muito em eficiência, eficácia e efetividade.

3. Reflexões Finais

Mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos, que supostamente existem para pensar e aplicar o planejamento (como função precípua e indelegável do Estado), parece reinar certa descrença generalizada nesta função.

Pois contra isso, 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. (1996, p. 182-184)

Ademais, na atualidade, a importância renovada do planejamento governamental, desde que em ambientes democráticos (ambientes estes que são, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos), reforça a crença nesta atividade 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 de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis do ponto de vista probabilístico. Fazendo os governos, com isso, migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, tornando possível a busca pela 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 e socialmente úteis, assim permitindo às sociedades transitarem do passado a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na modernidade.

Para tanto, cabe à sociedade brasileira enfrentar, superar e virar a triste página do momento situacional que assola a vida nacional desde o golpe de 2016 e a eleição de Bolsonaro em 2018. Não por outra razão, urge a realização de uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, ainda no século XXI, tendo em vista os dramáticos processos em curso, cujas consequências já visíveis pela maioria da população são a estagnação econômica e o retrocesso civilizatório no campo das políticas sociais. Não à toa, esse livro argumenta em prol do restabelecimento da ordem legal democrática como caminho para a superação positiva da crise atual, com ênfase na necessidade de recuperação do protagonismo estatal, em particular da tríade participação social, planejamento governamental e gestão pública, como eixos para a retomada de um processo de desenvolvimento de natureza inclusiva, sustentável, soberana e democrática no Brasil.

CAPÍTULO 8

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E INVESTIMENTOS NA EXPERIÊNCIA DO PAC (2007-2014).⁶⁰

José Celso Cardoso Jr. e Cláudio A. Navarro

Durante a década compreendida, grosso modo, entre os anos de 2003 e 2013, o Brasil vivenciou um interessante movimento de retomada das atividades de planejamento governamental no âmbito de um processo mais amplo de reemergência do protagonismo estatal na redefinição de caminhos e na própria implementação de políticas e programas de – e para o – desenvolvimento nacional.⁶¹

Todavia, por razões cujas explicações completas extrapolam o escopo deste capítulo, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se profundamente desde 2015, implodindo o processo de desenvolvimento até então em curso, no qual três vetores impulsionavam a dinâmica econômica, a saber: i) o alargamento do mercado consumidor doméstico; ii) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo PAC entre 2007 e 2014;

⁶⁰ Este texto é uma versão revisada e ligeiramente ajustada de um outro, escrito em coautoria com Cláudio A. Navarro como capítulo do livro **Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento** (Gomide e Pereira, 2018) sob o título *O Brasil na Encruzilhada: política, planejamento e investimentos na experiência recente do PAC (2007-2014)*.

⁶¹ Sintomáticos desse fenômeno são os mais de 30 documentos oficiais de planejamento produzidos entre 2003 e 2013 apenas em âmbito federal no Brasil, conforme nos informa estudo anterior de Cardoso Jr. (2014).

e iii) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), em particular *commodities*.⁶²

Mui brevemente, referimo-nos a um conjunto de fatores como:

- A persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008;
- A queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados da Petrobrás, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até aqui exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país;
- A sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região sudeste – vale dizer, a mais industrializada e populosa – do Brasil;
- Uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas eleições presidenciais brasileiras em 2014, e que se desdobra, desde então, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva;
- Por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e desconfiança sobre os principais meios de comunicação privados do país (televisões, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais assumiram posicionamentos político-ideológicos e atitudes abertamente oposicionistas ao governo Dilma, em particular ao Partido dos

62 O economista Ricardo Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura, e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento que teria vigorado no Brasil entre 2004 e 2014.

Trabalhadores, por meio das quais conseguiram deflagrar o golpe de Estado de 2016 no país, e posteriormente, a eleição de Bolsonaro em 2018.

Tudo somado, trata-se, portanto, de ambiente bastante acirrado de contradições que jogou para baixo tanto o nível pretérito de confiança engendrado pelos três motores de expansão acima indicados, como as expectativas futuras da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e sustentação do crescimento econômico. Em suma, podemos resumir a situação dizendo que a *convenção de crescimento*, que havia ancorado a trajetória relativamente exitosa da economia brasileira entre 2003 e 2013 (Ipea, 2010),⁶³ esgotou-se abruptamente em meio à ruptura democrática havida desde 2016.

De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos aqui apresentados com relação ao *peso econômico* e ao *papel político* fundamentais que o PAC jogou na reformatação do Estado brasileiro e na concepção e práticas recentes do planejamento governamental no país. Neste capítulo, portanto, buscaremos apresentar elementos para uma interpretação acerca das *origens e desenvolvimento institucional* do PAC, lançado no começo de 2007 (PAC-1), posteriormente recalibrado em fins de 2010 (PAC-2) e, em termos práticos, encerrado em 2015, com o lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), ainda sob o comando de Dilma Rousseff, em derradeira tentativa de reanimar o mercado e destravar investimentos.

63 Do livro citado (Ipea, 2010), ver em particular o capítulo 1 – As Convenções de Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma abordagem de economia política, escrito pelo Prof. Dr. Fábio Erber – e o capítulo 2 – Institucionalidade e Política Econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização, escrito pelo Prof. Dr. Miguel Bruno.

Ao desvendar suas *origens*, buscaremos revelar, na seção 1, sobre quais bases e contexto deitara raízes o arranjo político e institucional original do PAC, e como ele foi se modificando ao longo do tempo. Por sua vez, ao explorar aspectos relativos ao seu *desenvolvimento institucional* ao longo do tempo (2007 a 2014), buscaremos proceder a um registro das principais inovações dele derivadas nos campos do planejamento governamental e da gestão pública (seção 2).⁶⁴ Por fim, ao sugerir *perspectivas* futuras, buscaremos evidenciar problemas e desafios prementes no contexto do investimento público no Brasil, tentando vislumbrar algumas das condições de aperfeiçoamento tecnopolítico e institucional da própria função planejamento governamental no país, em sintonia direta com a dimensão da gestão pública para o desenvolvimento nacional (seção 3).

1. O PAC como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro entre 2007 e 2014: breves considerações sobre o seu contexto histórico de formulação e implementação

O PAC pode ser considerado um “laboratório de experimentos institucionais” no que se refere ao circuito planejamento, implementação, gestão, monitoramento e controle do investimento público-privado no Brasil recente, notadamente em termos de aperfeiçoamentos legais, relacionamento com os órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria Geral da União – CGU) e

64 Aos interessados em uma visão panorâmica acerca de alguns dos principais resultados do PAC, em termos físicos (entrega de bens e serviços) e financeiros (evolução global e nível de execução dos recursos), ver Cardoso Jr e Navarro, 2014.

novos instrumentos de ativação das capacidades estatais e instrumentos governamentais sob sua custódia.

A questão é que, depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado (1974 a 2004), os anos recentes (mormente o período 2004 a 2014) 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. Desta maneira, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) inseriu-se neste novo cenário como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro nos anos 2000. Ambas as possibilidades anteriores se vislumbraram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento relativamente satisfatório das instituições e dos mercados, mesmo considerando a deterioração e posterior ruptura do quadro macroeconômico e político nacional no biênio 2015/2016.

De saída, é preciso entender que o primeiro governo Lula (2003-2006) conviveu com situações extremamente complexas e delicadas. No plano econômico, os anos iniciais de governo foram de fortes constrangimentos macroeconômicos, com o produto interno bruto (PIB) estagnado em 2003, altos patamares de juros internos, fragilidade fiscal e externa, inflação na casa dos 9% ao ano, acima, portanto, do teto da meta estipulada pelo Banco Central do Brasil (BCB).⁶⁵

65 Não há ainda muitos estudos a contextualizar e explicar as origens do PAC no Brasil. Talvez uma exceção seja a tese de doutoramento de Abreu (2014), além de trabalhos anteriores que perpassam o tema, tais como: Campos Neto et al. (2009); Campos Neto et al. (2010); Campos Neto et al. (2011); Campos Neto et al. (2015); Silveira e Julio (2013); Ribeiro (2014). No entanto, a partir de entrevistas semiestruturadas com dirigentes

Do ponto de vista social, o governo Lula herdava de seu antecessor um mercado de trabalho fortemente desestruturado, com altas taxas de desocupação e desemprego da ordem de 12,3% em 2003, níveis elevados de informalidade e, portanto, grandes contingentes de população não cobertos nem pelos principais programas públicos de proteção laboral, nem pelos de assistência social.

Finalmente, do ponto de vista político, o primeiro governo Lula conviveu com a ameaça permanente do *impeachment*, seja por ter sido o primeiro governo de origem realmente popular da história brasileira, e por isso um teste de fogo para a nossa ainda jovem e frágil democracia, seja pela sucessão de denúncias de corrupção que acometeram o governo na história que ficou conhecida como o “escândalo do mensalão”. Intensamente repercutida pela mídia corporativa nacional, ao final de 2010 culminou com empresários e políticos de vários partidos julgados pelo Superior Tribunal Federal (STF) e condenados pela controvertida ação penal 470, por muitos considerado um julgamento de exceção (Santos, 2013).

Mas enfim, tudo somado, a questão a se destacar é que cabia ao governo Lula, ainda em seu primeiro mandato, a árdua tarefa de escapar das ameaças de impeachment e, ao mesmo tempo, compatibilizar certa retomada do crescimento econômico com enfrentamento crível das mazelas sociais históricas do país, tudo isso respeitando o regime político democrático vigente (embora sabidamente problemático), como buscando recuperar e aperfeiçoar o funcionamento republicano das instituições públicas.

públicos direta ou indiretamente envolvidos neste processo, bem como a partir de trabalhos que remontam os quadros político, social e econômico da primeira metade da década de 2000, tais como Singer (2012), Oliveira (2012), Cardoso Jr. (2013) e Sader (2013), é possível destacar alguns aspectos cruciais para este entendimento.

Neste sentido, pode-se concluir como exitosa a *performance* global dos dois mandatos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010), pois, voltando ao plano econômico, o governo deflagrara, ainda em 2003, uma série de medidas de estímulo ao mercado interno, com destaque para iniciativas de ampliação e diversificação do crédito interno, ampliação e diversificação da pauta exportadora, ampliação e descentralização federativa do gasto social, além de medidas tributárias (tais como a ampliação dos limites de cobertura do sistema tributário simplificado – Simples – para pequenas e médias empresas) e medidas fiscalizatórias nos campos da proteção laboral e previdenciária e também nos da arrecadação e eficiência tributária.

No caso do crédito interno, depois de período contínuo (1995 a 2003) de rebaixamento do seu volume total frente ao PIB, teve início processo vigoroso de recuperação de novas operações de empréstimos a praticamente todos os setores da atividade econômica, com destaque para os seguintes movimentos: i) forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas; ii) inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são os setores público, habitacional e rural; e iii) expressivos incrementos de crédito também aos setores comercial, de serviços e industrial.

Já com relação ao gasto social, nota-se efeito positivo sobre o emprego e sobre o próprio crescimento do PIB por conta tanto da contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de orientação universalizante, a exemplos de educação fundamental, saúde pública e assistência social, como pela ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais dispersos pelo país. Em ambos os casos, compõe-se uma

renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao salário mínimo e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres são os municípios contemplados.

Tudo posto, pode-se dizer então que, a despeito da combinação adversa de câmbio e juros, que por sinal está na raiz das baixas taxas de crescimento do PIB durante praticamente todo o ciclo do Real no Brasil, houve um miniciclo de crescimento nos anos recentes (2004 a 2010), cujas causas – como a expansão das exportações puxada, sobretudo, pela forte demanda chinesa por *commodities*, a reativação do crédito (e por conseguinte, do investimento total), bem como do gasto social público (e por consequência, do consumo interno) –, estão na origem do movimento de recuperação da economia brasileira ao longo do governo Lula. Mas note-se: reativação do crescimento econômico puxado, sobretudo durante o primeiro mandato presidencial (2003-2006), principalmente pelo lado do consumo. O investimento, ainda neste primeiro momento, mantinha-se em nível historicamente baixo e crescia de modo apenas vegetativo (reprodução simples do capital).

De todo modo, do ponto de vista social, é possível afirmar que, apesar do arranjo restritivo de política econômica (câmbio semiflutuante, *superavits* fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira reagiu bem aos estímulos domésticos citados, e operando em um momento de comércio internacional favorável (até instalar-se a crise internacional em 2008), conseguiu reverter certas tendências anteriores negativas para as principais variáveis do mercado de trabalho e da distribuição de renda. Sobretudo com a entrada em operação do PAC em 2007, evidenciava-se – daí pra frente – tanto a relação de causalidade entre padrão de desenvolvimento e variáveis cruciais do mundo do

trabalho e da proteção social, como o potencial multiplicador implícito entre essas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se a partir de 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.

Por fim, do ponto de vista político, a difícil reeleição presidencial de Lula em 2006, mas num contexto econômico e social bem melhor que o de quatro anos antes, engendrou uma onda positiva de mudanças internas à recomposição ministerial do segundo mandato, tal que se abriram portas para iniciativas de cunho desenvolvimentista. Em outras palavras: uma reorganização algo mais progressista de governo, aliada a um cenário social e econômico mais benigno, permitiram alguns avanços no campo da reconstrução de *capacidades estatais*⁶⁶ e a criação ou reativação de certos *instrumentos de governo*,⁶⁷ ambos os aspectos fundamentais para a nova fase de crescimento da economia brasileira observada no quadriênio 2007-2010.

É, portanto, neste amplo contexto que ganha força a tese de que, para ampliar a capacidade de crescimento da economia nacional, seria preciso ao país incrementar sua taxa de investimento, fazendo-a crescer à frente da taxa de crescimento anual do PIB. Para tanto, ainda no bojo da campanha pela reeleição de Lula em 2006, dá-se vida e

66 Entre as quais se destacam a convergência da inflação para o centro da meta estipulada pelo BCB e o incremento da arrecadação tributária devido à recuperação do crescimento econômico fundado no mercado interno.

67 Dentre os quais se destacam: i) as empresas estatais; ii) os bancos públicos; iii) os fundos públicos; e iv) os fundos de pensão. A respeito, ver Cardoso Jr. (2014).

estímulo a um processo de discussão interna que já vinha se arrastando dentro do governo há meses.⁶⁸ Com isso, abrindo novas frentes de expansão ou reunindo inicialmente uma carteira de projetos de investimentos que estavam dispersos e malparados, por entre diversos ministérios setoriais, formulase e lança-se o PAC a princípios de 2007.⁶⁹

Ao lado do Programa Bolsa Família, de transferência direta de renda monetária a famílias pobres de todo o país, o PAC passaria a ser, então, o outro carro-chefe das transformações em curso na economia brasileira sob o segundo mandato do presidente Lula da Silva.

2. O PAC como arranjo político e institucional inovador: origens e modificações gerais entre 2007 e 2014

Diante do exposto, fica clara a razão pela qual o arranjo político-institucional do PAC-1 consubstanciou-se a partir da própria Presidência da República.

Tendo em conta o fato de que o Estado brasileiro vinha de longos anos de desmonte e desestruturação dos seus aparelhos e quadros técnicos mais importantes de planejamento global e setorial, mormente no campo da infraestrutura econômica, social e urbana, entende-se porque o PAC-1 encontrou sua via

68 Aqui, fazemos referência ao PPI (Projeto Piloto de Investimento), lançado em 2005 como uma carteira de empreendimentos em diversas áreas da infraestrutura, tais como: transportes, irrigação e abastecimento hídrico, além de pesquisa e desenvolvimento (Brasil, 2005). Adicionalmente, vide Abreu e Câmara (2015).

69 O PAC-1 foi formalizado por meio do Decreto no 6.025 de 22 de janeiro de 2007, posteriormente alterado pelo Decreto no 7.470 de 04 de maio de 2011 que instituiu o PAC-2.

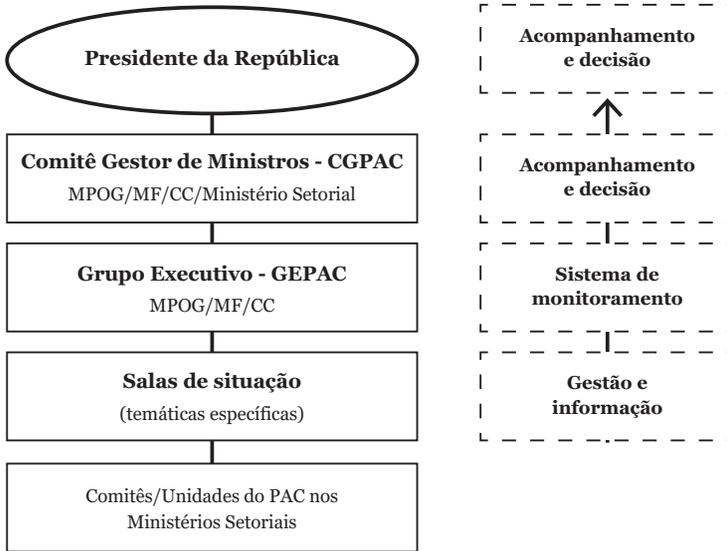
de realização nos quadros profissionais e estruturas de gestão (vale dizer, de comando e controle) já instalados no seio da própria Presidência da República, mais precisamente, no âmbito de atribuições da Casa Civil.⁷⁰

As tarefas de alinhamento estratégico, articulação interinstitucional e coordenação intragovernamental, visando colocar em funcionamento, em tempo politicamente hábil, as apostas do PAC-1, eram por demais complexas e decisivas àquele momento de início do segundo mandato presidencial, após todos os percalços narrados na seção anterior, para ser deixada à burocracia tradicional existente. Ainda mais que, como sugerido, esta se encontrava em descompasso (técnico-profissional e político-institucional) com as premências e urgências do novo governo que buscava, a um só tempo, refazer-se das dificuldades políticas e avançar para uma agenda pretensamente mais progressista nos campos social e econômico.

Desta feita, no nascedouro do PAC-1, por meio do Decreto no 6.025 de 22 de janeiro de 2007, instituía-se uma estrutura organizacional composta por duas instâncias formais de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação, tal como sugerido pela Figura 1, extraída de Pires (2015). Entre 2007 e 2010, tal estrutura operou sob comando da Casa Civil, sendo posteriormente transplantada para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por meio do Decreto no 7.470 de 04 de maio de 2011. Criava-se, formalmente, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) no âmbito do MP, que desde então exerce as atividades de Secretaria Executiva do Grupo Executivo do

70 O PAC nasceu e se implementou, em seu primeiro momento (PAC-1: 2007-2010), a partir da Presidência da República, tendo na ocasião a Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, como líder do processo.

FIGURA 1
Arranjo institucional do PAC



Fonte: Pires (2015) a partir de apresentações públicas da equipe da SEPAC.

PAC (GEPAC).⁷¹

Desde o início, o Comitê de Gestão do PAC (CGPAC) foi formado pelos titulares do MP, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, que eram os responsáveis por supervisionar e acompanhar o programa, bem como direcionar o processo de monitoramento, mediante reuniões periódicas. Era uma instância de âmbito político que operava na dimensão decisória do programa. Por sua vez, o Grupo Executivo do PAC (GEPAC) atuava como instância vinculada ao CGPAC, de caráter técnico-político, formado por secretarias dos seguintes ministérios:

⁷¹ Durante o PAC-2 (2011-2014), cria-se, como dito no texto, uma estrutura própria para coordenar e gerir o PAC (a SEPAC: Secretaria do PAC), agora sob comando geral do MP, durante este período chefiado pela Ministra Miriam Belchior.

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP): Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI);
- Casa Civil da Presidência da República: Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM);
- Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e Secretaria de Acompanhamento Econômico (SPE).

Em linhas gerais, as secretarias citadas eram responsáveis pela coordenação do planejamento federal, pela operação do orçamento, pelo acompanhamento econômico-financeiro dos recursos governamentais e pela articulação e monitoramento dos programas prioritários do governo.

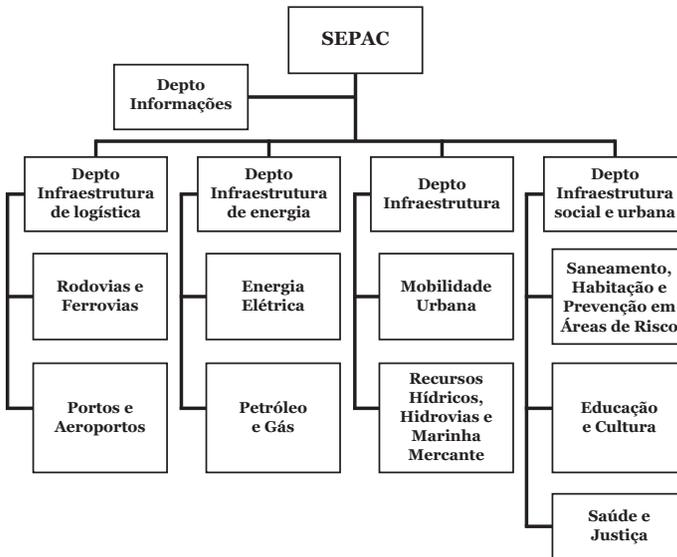
E ao GEPAC cabia consolidar as ações estratégicas, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC de forma coordenada com os demais ministérios executores, a depender da política em questão. O GEPAC atuava na linha de frente da coordenação e do monitoramento do programa, procurando dirimir, dentro das possibilidades dos atores envolvidos, entraves que estivessem impactando o andamento dos empreendimentos ou qualquer outro tipo de ação governamental no âmbito do PAC.

A estrutura de gestão se complementava pelos órgãos executores do PAC,⁷² peças chaves da implementação do programa. Na administração direta e indireta, cabia aos ministérios setoriais, e suas vinculadas, a implementação da carteira de obras e empreendimentos do PAC. De fato, os ministérios participavam desde a formulação da carteira de

72 Administração direta, indireta e setor privado.

empreendimentos,⁷³ com propostas de investimentos oriundas de seus respectivos planejamentos setoriais ou de outras demandas prementes, sejam de origem técnica ou política. Neste arranjo institucional, os processos de planejamento, contratação, execução, homologação de resultados e prestação de contas continuaram sob a responsabilidade dos órgãos setoriais.⁷⁴

FIGURA 2
Estrutura Finalística aproximada da SEPAC



Elaboração dos autores. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

73 A seleção de projetos e empreendimentos do PAC aproveitou-se da experiência antes citada de priorização de obras iniciada no PPI. No lançamento do PAC-1, alguns critérios gerais foram estabelecidos, como por exemplo: projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social, sinergia entre projetos, recuperação de infraestrutura existente e prioridade para projetos em fase de conclusão.

74 Pela legislação brasileira, cada ministério é responsável por sua própria prestação de contas, mesmo se participam de programas multissetoriais.

Cabe ressaltar que, apesar da importância institucional, não era apenas a formalização legal da estrutura de gestão que garantia o funcionamento e a eficácia do programa, mas sim a *prioridade política* dada a ele como parte de uma estratégia maior de investimento e desenvolvimento do país. A partir dessa estrutura de gestão, pode-se dizer que o PAC, para além de seus propósitos econômicos, se constituiu como tentativa de reação aos desafios da implementação de políticas de infraestrutura derivados do ambiente político-institucional brasileiro. Isto é, de construção de mecanismos de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos para produzir complementaridades e reduzir contradições entre os diferentes segmentos do Estado (Pires, 2015).

Assim, o PAC-1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas legais, regulatórias e institucionais de incentivo ao desenvolvimento econômico, melhorias na gestão pública, melhoria do ambiente de negócios e investimentos, estímulos ao crédito e ao financiamento, medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo, grande parte das mesmas detalhada adiante.

O PAC-2, por sua vez, buscando ir além e assumindo-se como principal componente estruturante e animador dos investimentos em infraestrutura do país, organizou-se a partir de seis áreas complementares, assim classificadas: i) Energia; ii) Transportes; iii) Cidade Melhor; iv) Comunidade Cidadã; v) Minha Casa, Minha Vida; e vi) Água e Luz para Todos.

Para dar conta das atividades de coordenação e monitoramento das áreas citadas, a SEPAC passou a se organizar conforme o organograma sugerido pela Figura 2.

Desta maneira, ao abordar o PAC como um instrumento de política pública (ou por meio dos seus instrumentos de ação), torna-se possível compreender aspectos decorrentes da implementação das políticas públicas que, pelas abordagens tradicionais, seria difícil a compreensão da essência do programa (Lascoumes e Le Galés, 2012; Navarro, 2016).

Assim, à luz do desenho institucional e da estrutura de gestão apresentadas acima, destaca-se que o PAC teve seu desempenho viabilizado por um conjunto de alterações normativas e regulatórias, além de arranjos de gestão específicos, de caráter pretensamente sistêmico, que agiram de modo significativo sobre as condições de engajamento dos entes públicos federais, federativos (estados e municípios) e privados, as quais influenciaram positivamente as próprias condições de realização dos empreendimentos, ao menos durante o período aqui estudado, entre 2007 e 2014.

Dentre tais alterações, dar-se-á destaque – nos Quadros 1 a 6 abaixo – apenas àquelas mais importantes (segundo nosso juízo), reportando para os balanços globais quadrienais do PAC-1 (Brasil, 2010) e PAC-2 (Brasil, 2014) uma listagem mais ampla divulgada pela própria SEPAC.

QUADRO 1
Principais medidas de gestão (2007 a 2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Aperfeiçoamento da governança corporativa nas estatais	Decreto no 6.021/2007	Maior transparência, controle e eficiência na gestão das estatais.
Criação de carreira de Analista de Infraestrutura com 800 cargos	Lei no 11.538/2007 MP no 407/2007	Concurso finalizado para contratação de 600 cargos, sendo 516 cargos de analista e 84 cargos de especialista.
Institui o Programa Luz Para Todos para o período 2011-2014	Decreto no 7.520/2011 Decreto no 7.656/2011	Os benefícios proporcionados pelo programa passam pela geração de empregos e pelo aumento da aquisição de equipamentos, como geladeiras e bombas d'água, que alavancaram a produção agrícola de pequenos produtores. Destaca-se ainda a melhoria na qualidade de vida, nas condições de moradia e nas atividades escolares das populações atendidas.
Criação do Regime Diferenciado de Contratação e extensão ao PAC	Lei no 12.462/2011	Mais de 400 licitações já realizadas por RDC em mais de 20 entes federais nas áreas de logística, educação, saúde e ciência e tecnologia. Redução média do prazo da fase externa das licitações de aproximadamente 50%. Mais de 80 licitações lançadas por estados e municípios em contratos com a Caixa Econômica Federal, nas áreas de educação, habitação, saneamento, mobilidade urbana e turismo.
Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental	LCP no 140/2011	Aumento da segurança jurídica dos empreendedores, favorecendo investimentos.
Reestruturação das áreas de planejamento, projetos e gestão - Secretaria de Aviação Civil	Lei no 12.462/2011	A SAC foi criada para formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.
Criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL S.A.)	Lei no 12.743/2012	Fortalecimento do planejamento logístico do país. A EPL foi instituída para subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte.
Lei dos royalties do Petróleo - regime de partilha de produção	Lei no 12.734/2012	Distribuição das participações governamentais de forma a atender aos interesses nacionais, buscando a redução das desigualdades regionais e benefícios para as gerações presente e futuras.
Destinação dos royalties do petróleo para saúde e educação	Lei no 12.858/2013	Destina as receitas de royalties e participação especial para a Educação e para a Saúde – 75% e 25% respectivamente – e define que 50% do Fundo Social seja aplicado em educação e saúde.

Capítulo 8

Criação da PPSA: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A.	Decreto no 8.063/2013	Responsável pela gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.
Simplificação de procedimentos para transferências de recursos federais para entes federativos	Decreto no 8.113/2013	Agilização dos procedimentos de transferências para obras de acessos a instalações portuárias e terminais e de anéis e contornos urbanos.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014^a).

QUADRO 2

Principais medidas de melhoria do ambiente de negócios (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Marco Regulatório para o Setor de Saneamento	Lei no 11.445/2007	Aumento do investimento do setor privado em saneamento. Participação privada não passava de 6% do setor até 2006, chegou a 7,5% em 2007, a 9,8% em 2008 e tem a expectativa de chegar a 30% nos próximos anos.
Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)	Lei no 11.488/2007 e Portaria N° 403/2013	Estabelece o procedimento de aprovação dos projetos de infraestrutura no setor de irrigação, com redução dos custos de instalação de infraestruturas e, com isso, o aumento da área irrigada.
Marco Regulatório da Mobilidade Urbana	Lei no 12.587/2012	Institui uma política nacional de mobilidade urbana orientada pelos princípios da acessibilidade universal, da distribuição mais justa dos espaços urbanos, da prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. Normatiza a regulação dos serviços, os direitos dos usuários, as atribuições dos entes federativos, o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana.
Novo Marco Legal da Mineração	PL no 5.807/2013 - Câmara dos Deputados	Melhoria do ambiente institucional e estímulo ao melhor aproveitamento de jazidas, ao controle ambiental e à atração de investimentos para o setor mineral, contribuindo para a elevação da competitividade das empresas de mineração.
Novo Marco Legal do Setor Portuário – Autorizações para Terminais Privados (TUPs)	Lei no 12.815/2013 Decreto n° 8.033/2013	Entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, a Secretaria autorizou 35 novas instalações portuárias privadas e duas ampliações de TUPs já em operação, totalizando R\$ 10,4 bilhões de investimentos. Outros 45 empreendimentos, orçados em R\$ 11,2 bilhões, estão em análise pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Planejamento governamental e investimentos na experiência do Pac

Instituição do Plano Nacional de Saneamento Básico	Portaria Interministerial no 571/2013 (CC, MF, MS, MP, MMA, MI e MCidades)	Representa um marco no planejamento de longo prazo do setor, definindo suas metas em todo o País para os próximos 20 anos, com investimentos estimados em R\$ 508 bilhões.
Instituição e aprimoramento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	Lei nº 11.977/2009 Lei no 12.249/2010 Lei no 12.424/2011 Lei no 12.693/2012 Lei no 12.722/2012	Foram contratadas mais de 3 milhões de moradias e entregues mais de 1,5 milhão, e estima-se que o Programa gerou uma média anual de mais de 920 mil empregos diretos e indiretos, uma renda adicional média de R\$ 22,1 bilhões por ano e que tenha sido responsável direto por fomentar negócios nos mercados de materiais e serviços da construção da ordem de R\$ 15,4 bilhões por ano.
PIL Aeroportos – Programa de Concessão de Aeroportos	Decretos no 6373/2008, no 7.531/2011 e no 7.896/2013	Realizados 6 leilões para concessão dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/SP, Campinas/SP, Confins/MG e Galeão/RJ. Entregue Terminal de Passageiros e Sistemas de Pista e Pátio do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, ampliação do TPS dos aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos/SP e Viracopos/SP. Investimentos previstos de R\$ 26 bilhões.
Criação do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC)	Lei no 12.462/2011 Lei no 12.648/2012	Os recursos do FNAC são aplicados exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.
Novo Marco Regulatório de Ferrovias e PIL Ferrovias – Programa de Concessão de Ferrovias	Decreto no 8.129/2013 Decreto no 8.134/2013	Instituiu a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal, voltada para o desenvolvimento do setor ferroviário e para a promoção de competição entre os operadores ferroviários e reestrutura a Valec para atuar nesse novo modelo. Lançados em junho/2014 Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) de 6 ferrovias, com total de 4.676 km.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014^a).

QUADRO 3
Principais medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Redução da TJLP e redução dos Spreads do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano.	Resolução CMN 3498/2007	Aumento dos desembolsos do banco com menor custo para os tomadores de financiamentos.
Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com Recursos do FGTS	Lei nº 11.491/2007 IN CVM 462/2007 Resoluções CCF-GTS 545, 551, 552 e 553	O regulamento do Fundo foi aprovado pela CVM em 21/02/2008. FI-FGTS encerrou 2009 com comprometimento total dos recursos alocados – R\$ 17,5 bilhões, dos quais foram desembolsados R\$ 13,7 bilhões. Para os investimentos já contratados, prevê-se a geração de 650 mil empregos diretos e 400 mil indiretos.
Concessão de Crédito à Caixa para Aplicação em Saneamento e Habitação	Lei no 11.485/2007	Patrimônio de referência da CAIXA ampliado em 13/06/2007.
Aprimoramento da legislação de PPP	Lei no 12.766/2012	Aporte de recursos para realização das obras e aquisição de bens reversíveis durante a fase dos investimentos. Redução do custo de capital das PPPs – possibilidade de dedução de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS sobre os aportes públicos. Ampliação dos limites de despesas com PPPs para estados e municípios para 5% da Receita Corrente Líquida.
Prorrogação do PSI/BNDES	Resolução BNDES no 2.427/2013 Resolução CMN no 4.300/2013 Circular BNDES no 01/2014	De janeiro de 2011 a julho de 2014 o Programa já desembolsou R\$ 207,6 bilhões. As taxas de juros são entre 4% e 8% ao ano. No Subprograma Projetos Transformadores, os juros foram de 4% para 3,5% ao ano.
Ampliação do limite de crédito ao setor público para investimentos em infraestrutura social	Resolução CMN no 3.686/2009 Resolução CMN no 4.270/2013 Resolução CMN no 4.333/2014 Resolução CMN no 4.334/2014	Contratação de investimentos públicos com recursos onerosos da ordem de R\$ 29 bilhões em saneamento, R\$ 5 bilhões em urbanização de assentamentos precários, R\$ 6 bilhões em pavimentação e qualificação de vias urbanas e R\$ 5,5 bilhões para investimentos em sistemas de mobilidade urbana de grandes e médias cidades.
Alteração dos limites do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)	Resolução CMN no 4.271/2013	Impulso ao mercado imobiliário, contribuindo para o dinamismo do setor – o crédito imobiliário como participação do PIB subiu de 2,2% em 2007 para 8,2% em 2013.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014^a).

QUADRO 4
Principais medidas fiscais de longo prazo (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Controle da expansão da despesa de pessoal da União	PLP no 01/2007	Limita as despesas com pessoal no período de 2007 a 2016.
Política de longo prazo de valorização do salário mínimo	PL no 01/2007 – Câmara (PLC 42/2007 – Senado)	Aprovado na Câmara e no Senado.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014^a).

QUADRO 5
Principais medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Criação da Receita Federal do Brasil	Lei no 11.457/2007 Instrução Normativa no 829, de 2008	Unidades de atendimento (CAC e ARF), em todo o país, já estão funcionando com atendimento unificado. Nas Delegacias de Julgamento e no Conselho de Contribuintes já estão funcionando as Turmas de Julgamento do Contencioso Previdenciário.
Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e Nota Fiscal Eletrônica	Decreto no 6.022/2007	Escrituração Contábil Digital (ECD) e Escrituração Fiscal Digital (EFD) <ul style="list-style-type: none"> • PVA (Programa Validador e Assinador) já se encontra em operação para validação e transmissão da EFD desde 02/01/2010; Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) <ul style="list-style-type: none"> • Mais de 1,75 bilhão de NF-e emitidas – Total superior a R\$ 64,5 trilhões, mais de 373 mil emissores; • Todas as Unidades da Federação estão autorizando NF-e.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014^a).

QUADRO 6
Principais medidas de desoneração tributária (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Desoneração de Obras de Infraestrutura (REIDI)	Lei no 11.488/2007, Decretos no 6.144/2007 e no 6.167/2007	Aprovados 422 projetos pelo MME de geração e de transmissão de energia.
Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas	Lei Complementar no 123/2007	Adesões ao Simples Nacional: aproximadamente 4,3 milhões de empresas e criação de mais de 700 mil novas empresas.
Recuperação acelerada dos créditos de PIS e COFINS em Edificações	Lei no 11.488/2007	Renúncia fiscal prevista – R\$ 1,15 bilhão em 2007, R\$ 2,3 bilhões em 2008, R\$ 2 bilhões em 2009 e R\$ 1,9 bilhão em 2010.
Depreciação acelerada para máquinas e equipamentos	Lei no 11.482/2007	Renúncia prevista – R\$ 900 milhões por ano.
Prorrogação da cumulatividade do PIS e da COFINS na construção civil	Lei no 11.434/2006	Renúncia prevista – R\$ 600 milhões em 2007, R\$ 1,1 bilhão em 2008, R\$ 1,2 bilhão em 2009 e R\$ 1,3 bilhão em 2010.
Reporto. Prorrogação do prazo e ampliação das desonerações de II, IPI e PIS/Cofins sobre a importação e venda de máquinas e equipamentos empregados no setor portuário	Leis no 12.715/2012 e no 12.688/2012	Desoneração de R\$1,0 bilhão em 2012-2014.
Regime Especial de Tributação para a construção e reforma de creches e pré-escolas, com pagamento unificado de 1% sobre a receita da obra em substituição ao PIS/Pasep e Cofins, IRPJ e CSLL	Lei no 12.715/2012	Desoneração de R\$1,0 bilhão em 2012-2014.
Desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos para 56 segmentos da indústria, comércio e serviços	Leis no 12.546/2011, no 12.715/2012, no 12.794/2012 e no 12.844/2012	Desoneração de R\$ 37,5 bilhões em 2012-2014.

Desoneração de IPI sobre materiais de construção	Decretos no 7.542/2011, no 7.796/2012 e no 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,6 bilhões em 2011-2014.
Desoneração de IPI e depreciação acelerada sobre bens de capital	Leis nº 12.794/2012 e no 12.788/2012 e Decretos no 7.543/2011, no 7.796/2012 e no 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,8 bilhões em 2011-2014.
REIF, Retid, Recine e Retaero. Desoneração de IPI e PIS/Pasep e Cofins em projetos da indústria de fertilizantes, produtos das indústrias de defesa e aeroespacial	Lei no 12.598/2011 e no 12.794/2012 e Decretos nos 7.923/2013 e 8.122/2013	Desoneração de R\$ 0,7 bilhão em 2011-2014.
Redução a zero das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins sobre serviços de transporte coletivo municipal de passageiros	Lei no 12.860/2013	Desoneração de R\$ 2,2 bi em 2013-2014, reduzindo os custos e incentivando o transporte coletivo no país.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014⁹).

Evidentemente, nem todas as medidas supracitadas aconteceram apenas em função do PAC, mas sem dúvida se deram no contexto positivo de influência mais geral do programa. Isto porque o PAC forjou uma mudança de postura do governo no sentido de buscar resolver de maneira proativa alguns dos entraves históricos do investimento e do crescimento no Brasil. E ainda que essa profusão legislativa tenha se dado, em alguns casos, de maneira circunstancial, ou seja, sem estudos prévios aprofundados que fundamentariam melhor as escolhas realizadas, o fato é que as medidas criaram um ambiente de transformação da relação do Estado com o mercado e com a própria sociedade, instaurando uma perspectiva real, primeiro, de preocupação com a implementação de políticas públicas em várias áreas

programáticas da atuação governamental e, segundo, de realização e cumprimento efetivo de objetivos, metas e prazos no âmbito da administração pública federal.

Como forma de exemplificar os argumentos supracitados, Abreu e Câmara (2015, p. 84) destacam alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2005 como ponto de inflexão do governo Lula no uso do orçamento público federal como instrumento da ação governamental:

“Por uma emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 (LDO, 2005), foi alterada a forma de medir o resultado primário das contas públicas. As despesas do PPI – totalizando R\$ 2,8 bilhões em 137 empreendimentos no ano de 2005 – poderiam ser retiradas da base do cálculo do resultado primário. (...)

Adicionalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA, 2005) introduziu um dispositivo de flexibilidade nos remanejamentos entre as programações orçamentárias do PPI em até 30% de cada uma delas, enquanto a regra geral histórica era somente 10%.

Em conjunto, essas duas alterações normativas, apesar de serem simples, tiveram um grande alcance para o financiamento dos investimentos em infraestrutura, pois garantiram um maior volume de recursos e maior flexibilidade na gestão orçamentária da carteira do PPI.”

Desde então, uma série de outras pequenas medidas de grande impacto foram sendo introduzidas nas referidas leis (LDO e LOA) que anualmente direcionam e viabilizam o orçamento federal da União. Sem ser exaustivo, é possível mencionar algumas delas, tais como: i) supressão gradativa de novas rubricas de investimentos da conta final do superávit fiscal anual, tais como gastos de investimentos das estatais e de estados e municípios, todos, ano após ano, incorporados à carteira do PAC; ii) supressão gradativa de gastos prioritários do governo federal da mesma conta final do *superávit* primário

anual, tais como gastos com os programas Brasil sem Miséria (responsável pelo pagamento do Bolsa Família), Pronatec (de expansão física da rede de escolas de formação profissional), Mais Médicos e outros, o que, na prática, passou a significar um abrandamento do contingenciamento orçamentário tradicional, agora um *contingenciamento seletivo*, relativamente aos programas considerados prioritários pelo governo federal;⁷⁵ iii) alterações na forma de aglutinação das ações orçamentárias, visando alargar a unidade mínima de execução do gasto público, com vistas a ampliar a flexibilidade alocativa do gasto no interior dos respectivos planos orçamentários; etc.⁷⁶

75 Em outras palavras: substituição do Anexo de Metas prioritárias, que trazia categorias puramente orçamentárias do gasto, pela declaração – no corpo das respectivas leis – das prioridades reais do governo a cada momento, tais como os exemplos citados (Brasil sem Miséria, Pronatec, Mais Médicos, além do próprio PAC).

76 Aqui cabe um parêntesis para tratar da relação entre PAC, PPA e LOA. Embora o PAC tenha ganhado proeminência política dentro do governo, e com isso se descolado dos processos formais e instrumentos gerais de planejamento, orçamento e gestão mais ou menos comuns ao restante de programas governamentais, a maior parte da carteira de investimentos já estava presente na estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, representada por ações orçamentárias específicas por empreendimento. Posteriormente, o mesmo tipo de representação continuou no PPA 2012-2015 sob a forma de empreendimentos individualizados como iniciativas ou mesmo como metas do plano, duas das categorias que estruturam o plano plurianual vigente. Vale lembrar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) estipulam marcações próprias para ações orçamentárias que compõem o PAC, as quais permitem tratamento diferenciado para a sua gestão orçamentária. Como exemplo, destaque-se a possibilidade de remanejamento, entre rubricas diferentes do gasto, de até 30% do montante das dotações orçamentárias originalmente programadas. Desta feita, é possível dizer que não há sobreposição técnica entre os instrumentos PPA, PAC e LOA, mas tão somente o fato de que o PAC possui um tratamento diferenciado dentro do PPA e da LOA, algo que se manifesta especialmente em termos de priorização política e de uma

Em outro estudo, Fiuza e Medeiros (2014, p. 14-15) ressaltam o papel transformador propiciado pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) a partir da Lei no 12.462 de 2011:

“O RDC já introduz uma mudança de mentalidade na formulação dos objetivos da licitação. (...) Embora a redação atual da Lei 8.666/1993, dada pelo Plano Brasil Maior, já fale em utilização das licitações para a promoção do desenvolvimento sustentável, o RDC é o primeiro a enumerar claramente os vetores de desenvolvimento a nortear o processo e a falar em eficiência e competitividade. Essa recente diferença de mentalidade, por si só, já é revolucionária.

(...) A ênfase da legislação de compras sempre se ateu aos procedimentos de formulação de editais, à contratação e ao objeto contratado. Os focos deveriam ser outros: resultados esperados com a contratação; objetivos do comprador; e condições de mercado para se comprar o que se pretende. Ora, isso requer que eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro façam parte da lista de princípios da nova lei de licitações.”

Embora o RDC ainda seja um regime de contratação pública de aplicação recente e âmbito limitado a alguns setores apenas, é possível comprovar pela Tabela 1 o seu impacto positivo no que tange ao tempo de elaboração de projetos, tempo de licitação e tempo de início das obras contratadas.

TABELA 1
Comparativo geral entre RDC (Lei no 12.462/2011) e Lei no 8.666/1993

RDC x Lei 8.666	Tempo de elaboração dos projetos, em dias	Tempo de licitação das obras, em dias	Tempo para início das obras, em dias
Lei 8.666/93	240	174	774
RDC global	240	47	647
RDC integrado	120	79	379

Fonte: DNIT e SEPAC-MP. Elaboração Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil, 2014c.

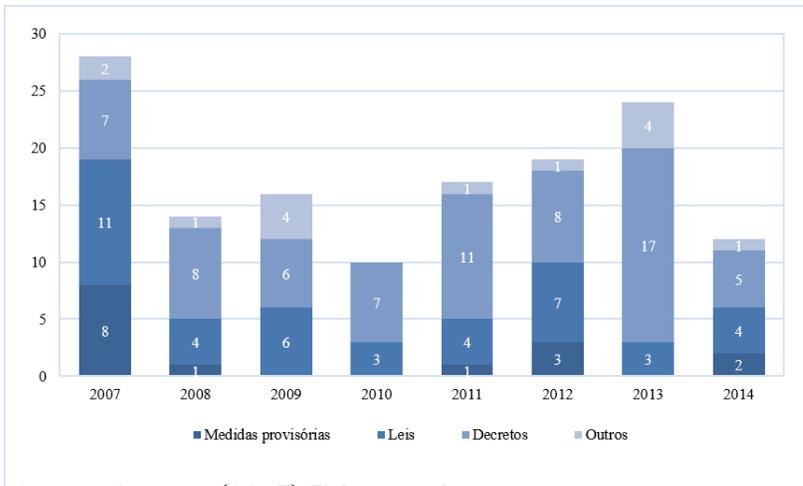
estrutura própria de coordenação, gestão e monitoramento dos empreendimentos que fazem parte de sua carteira de projetos.

Em ambos os casos citados (mudanças na LDO e LOA, e criação e extensão do RDC ao PAC), fator fundamental para o êxito dos novos projetos de investimento foi a expansão concomitante que houve no campo das concessões de crédito (mormente o crédito público de longo prazo), fenômeno que pôde ser observado ao longo de todo o período entre 2003 e 2014 no Brasil. Como bem demonstra Mora (2015, p. 55), atendo-se ao período entre dezembro de 2002 e dezembro de 2010:

“Houve um expressivo aumento do crédito no governo Lula, com um aumento de 26 pontos percentuais (p.p.) do PIB, em dezembro de 2002, para 45 p.p. do PIB, em dezembro de 2010. A elevação das operações de crédito implicou na amplificação da capacidade de gasto tanto das pessoas físicas quanto das jurídicas. O crescimento do crédito, inicialmente, foi liderado pelo setor privado e com recursos livres e, em um segundo momento, foi capitaneado pelo crédito direcionado. As pessoas físicas foram as primeiras contempladas nesse processo, ou seja, ainda em 2004, enquanto, somente em 2006-2007, o ritmo de concessão de crédito à pessoa jurídica se acelerou. O sistema financeiro privado iniciou o processo de aumento de concessão de crédito, mas, em um segundo momento, a atuação dos bancos federais – especificamente, o BB, a CAIXA e o BNDES – foi fundamental ao atenuar a tendência à queda na oferta de crédito com recursos livres e aumentar o direcionado.”

De toda maneira, para além das medidas em destaque nos quadros supracitados, cujo detalhamento explicativo extrapolaria os limites deste texto, foi possível contabilizar, em trabalho realizado por Soares e Assunção (2015), um total de 140 ações normativas para a execução do programa, entre 2007 e 2014, conforme distribuição anual apresentada no Gráfico 1.

GRÁFICO 1
Impacto normativo do PAC: quantitativo e tipos de normas (2007-2014)

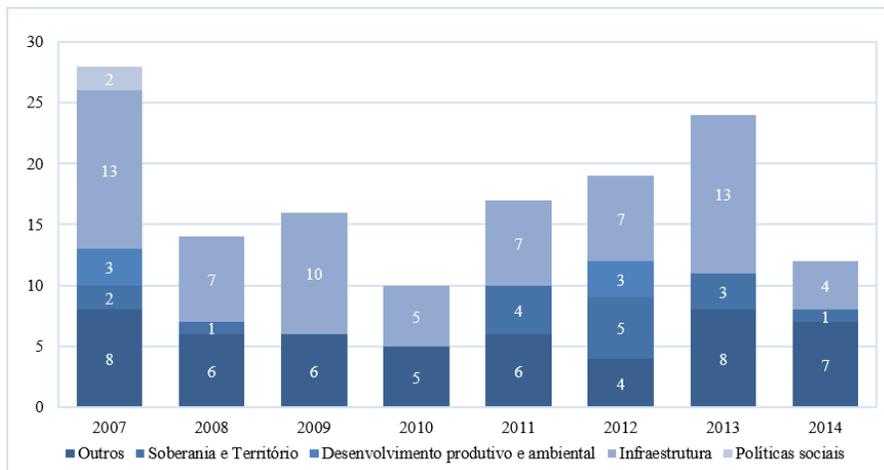


Fonte: Soares e Assunção (2015). Elaboração dos autores.

Ao serem divididas em tipos, percebe-se um importante número de medidas provisórias em 2007, por ocasião do lançamento do PAC, já que esse tipo de norma é arma poderosa para alterar unilateralmente o *status* quo legal, seguidas por número elevado de decretos ao longo dos anos, o que reforça a ideia de que o decreto foi o instrumento normativo mais utilizado para dar concretude às ações do Executivo, conforme Lassance (2014) e Soares e Assunção (2015).

Adicionalmente, o Gráfico 2 buscou reagrupar as normas por determinadas áreas programáticas de atuação do Estado. No gráfico fica clara a intenção do programa em priorizar a condução de projetos de infraestrutura.

GRÁFICO 2
Impacto normativo do PAC: agrupamento de normas segundo grandes áreas programáticas de atuação do Estado (2007-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir de Soares & Assunção (2015).

Com base nas informações empíricas aqui apresentadas, é possível então afirmar ter sido o PAC um programa não apenas de aceleração do crescimento, mas, inclusive, de *aceleração da ação governamental*, já que voltado à implementação multissetorial de projetos prioritários na área da infraestrutura.

Como resultado prático, a quantidade de obras paralisadas no âmbito do PAC reduziu-se praticamente a zero durante o PAC-2, sendo, ademais, significativa a diferença no quantitativo de paralisações recomendadas pelo Tribunal de Contas da União quando as obras pertencem ou não ao PAC (tabela 2).

TABELA 2
Total de obras paralisadas pelo Congresso Nacional, por indícios de irregularidades – Brasil (2007-2014).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Obras do PAC paralisadas	15	13	23	2	0	1	0	0
Obras não pertencentes ao PAC paralisadas	37	35	41	18	6	4	3	2
Total (anexo VI da LOA)	52	48	64	20	6	5	3	2

Fonte: LOA, SIOF. Elaboração: Ribeiro, 2014, p. 25-26.

Esses resultados decorreram de uma conjunção de fatores, cada qual atuando sobre uma ou mais das etapas do ciclo de vida de um projeto típico de infraestrutura. Dentre tais fatores, cabe destacar: i) algumas atividades de monitoramento intensivo realizadas em conjunto com o TCU; ii) a criação de um grupo especial da Advocacia Geral da União (AGU), responsável por acompanhar processos judiciais relacionados ao PAC; iii) a maior celeridade na transferência de recursos do PAC para estados e municípios, após terem recebido status de transferências obrigatórias da União; iv) a redução do tempo de liberação de recursos para obras de saneamento e habitação com contrapartidas de estados e municípios; v) a identificação e classificação dos gastos do PAC como recursos não contingenciáveis do orçamento, e a sua retirada do cômputo do superavit fiscal primário anual; vi) a simplificação de procedimentos para o licenciamento ambiental; vii) aprimoramentos das modalidades e processos de licitações e contratações de obras públicas, notadamente a criação e expansão do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) ao PAC; e viii) finalmente, a recomposição da capacidade técnica e planejadora do Estado na elaboração, execução e acompanhamento dos projetos de infraestrutura, por meio da criação de novas empresas públicas, tais como a EPE (Empresa

de Planejamento Energético, em 2003), a EPL (Empresa de Planejamento e Logística, em 2012), a Embrapii (Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial, em 2013), a PPSA (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural, a Pré-Sal Petróleo S.A., em 2013), bem como a recomposição de quadros em carreiras estratégicas do Estado, tais como Gestores Públicos (EPPGG), Analistas de Finanças e Controle (AFC), Analistas de Planejamento e Orçamento (APO), Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPP), além da criação das carreiras de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) e Analista de Políticas de Infraestrutura (AIE) no âmbito do MP.

Dada a evidente correspondência que há entre tais características e grande parte dos programas pertencentes ao PAC, conclui-se que este programa vinha sendo algo mais que um mero programa de reativação dos investimentos em infraestrutura e aceleração do crescimento econômico. Tratava-se, adicionalmente, de programa de reativação do planejamento governamental e do protagonismo do Estado na indução e promoção do desenvolvimento nacional.

3. Reflexões Finais

Como visto ao longo do estudo, o PAC nasceu de um imperativo categórico: a necessidade de o Estado elaborar e implementar um certo pacote de investimentos em infraestrutura econômica (transportes, energia, comunicações), social e urbana (habitação, saneamento, mobilidade), com vistas a garantir a ampliação necessária da oferta de bens e serviços de natureza pública, correndo atrás da própria expansão da demanda que já vinha em curso no país. Nestes termos, não foi o planejamento que dinamizou a retomada do crescimento econômico ainda em 2004, organizando posteriormente o PAC, mas bem o contrário: foram a retomada do crescimento e o próprio surgimento do PAC em 2007 que fizeram avançar o planejamento setorial em alguns aspectos e segmentos da infraestrutura crítica do país.

Não tendo sido um programa concebido no âmbito do planejamento burocrático, ele foi sendo conduzido e ajustado ao longo do próprio processo de implementação. Para tanto, uma série de inovações de ordem institucional, normativa, orçamentária etc. foram concebidas e efetivadas para conferir escala e celeridade aos empreendimentos prioritários do programa de aceleração do crescimento. Daí não ser errado dizer que o PAC tenha sido também um programa de aceleração da atuação estatal no domínio econômico, a partir do que se entende melhor o significado que teve para as dimensões e funções do planejamento governamental e da gestão cotidiana de políticas públicas, em especial nas áreas abrangidas pelo programa.

No caso do planejamento, é importante ter claro que a priorização política que foi dada ao PAC conferiu a ele o que o governo federal brasileiro tinha de melhor em termos

de recursos humanos, financeiros, jurídicos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais etc. Ou seja, tudo aquilo hoje considerado necessário à atividade de planejar e governar em ambientes complexos e dinâmicos. A própria atividade de monitoramento intensivo, estruturada pela SEPAC a partir das salas de situação e dos balanços quadrimestrais públicos de divulgação, se encaixa nesse conjunto de condições e instrumentos de planejamento necessários à realização tempestiva dos empreendimentos previstos pelo programa. Por sua vez, no que toca à gestão pública, houve um conjunto amplo de novos regramentos e arranjos que ajudaram a viabilizar o PAC do ponto de vista técnico, normativo, humano, financeiro, jurídico etc.

Desta feita, ao longo do processo de constante (re) elaboração e implementação, o PAC foi migrando de uma simples carteira de projetos, para algo como um plano de investimentos com maior sinergia entre seus empreendimentos, tanto no que toca à perspectiva temporal quanto setorial. Em outras palavras: sendo ele um pacote de investimentos em infraestruturas críticas ao país, foram-se estabelecendo mais e melhores conexões entre os horizontes de curto, médio e longo prazos, de modo que isso serviu não só para melhor organizar a própria atuação estatal nessas áreas, como também para ampliar o seu poder de atração sobre os interesses e capitais privados, direta ou indiretamente relacionados aos investimentos principais. Já do ponto de vista setorial, houve também um esforço crescente, por parte dos governos Lula II e Dilma I, de dinamizar a carteira de investimentos de modo que se fizesse avançar as conexões e complementaridades entre setores e entre regiões do país.

Todavia, não obstante os avanços relatados, o governo brasileiro não conseguiu transformar o PAC em referência integralmente crível para os investimentos do setor privado, mormente a médio e longo prazos. Em primeiro lugar, o custo do capital, em especial a volatilidade e altos patamares de câmbio e juros, continua sendo um problema estrutural da economia brasileira, basicamente decorrente do arranjo macroeconômico e institucional construído pelo Plano Real (desde 1994) para viabilizar a estabilização monetária no país. Em segundo lugar, a estrutura tributária socialmente regressiva e juridicamente confusa e onerosa dos setores produtivos, aliada aos demais custos de transação (econômicos, jurídicos, administrativos etc.) para operações de natureza público-privada no país, também se constituem em obstáculos ao cálculo econômico e à previsibilidade dos negócios.

Tais aspectos, cotejados ainda com um cenário internacional descrente e desfavorável a médio prazo, e com um ambiente político-institucional interno conturbado a curto prazo, acabaram quebrando a convenção de crescimento que perdurou entre 2004 e 2010, e isso rebaixou o padrão de confiança empresarial (público e privado) nas apostas a futuro sugeridas pelo PAC e demais políticas públicas federais.

Para superar tais dificuldades, é preciso trazer à consideração ao menos duas grandes lições provenientes da experiência do PAC. A primeira tem a ver com a centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva. Neste particular, foram exitosos os esforços de mobilização das capacidades estatais (sobretudo a sua base tributária robusta e fontes de *funding*) e de alguns instrumentos governamentais (tais como os bancos públicos, empresas estatais, fundos públicos e fundos de pensão)

no enfrentamento dos efeitos nocivos e deletérios da crise internacional que desde 2008 vem jogando para baixo o estado de confiança e as expectativas futuras dos investimentos públicos e privados. Ou seja: Estado e investimento público podem e devem desempenhar papel contracíclico decisivo no enfrentamento e superação da crise econômica e política que se instalou no país desde meados de 2014.

A segunda grande lição derivada do PAC relaciona-se justamente com a capacidade de projetos estruturantes como este de se conectarem com outras políticas públicas e outras dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional. Para além do potencial mobilizador, indutor e multiplicador dos investimentos capitaneados por programas prioritários como o PAC, há reflexos positivos sobre as próprias capacidades (financeiras, humanas, jurídicas, tecnológicas, comunicacionais etc.) do Estado, as quais induzem uma espécie de auto-organização para desafios que rompem o statu quo da gestão pública tradicional, retiram a burocracia estatal da sua zona de conforto e recolocam a função planejamento no centro dos processos decisórios de governo.

Isto posto, cabe qualificar as colocações acima, dizendo, resumidamente, que o PAC teve seu sucesso viabilizado pela combinação predominante de duas forças importantes da conjuntura: de um lado, o *peso econômico* representado pela reativação do investimento como variável-chave da estratégia de crescimento recente; de outro, o *papel político* desempenhado pelo governo como incentivador de um programa que soube, a um só tempo, mobilizar parte da burocracia estatal – e as próprias empresas estatais e bancos públicos – em uma direção desejada, atrair o interesse empresarial privado (nacional e estrangeiro) e também o interesse de segmentos expressivos da sociedade que passaram a vivenciar melhorias em

dimensões importantes do seu cotidiano (tais como emprego, renda, consumo, moradia, mobilidade etc.), decorrentes de ações e efeitos diretos e indiretos do PAC e de alguns outros programas governamentais correlatos, tais como o Brasil sem Miséria, o Prouni e o Pronatec. Não à toa, um deles direcionado ao enfrentamento direto da pobreza no país; os outros destinados à formação e qualificação profissional e ao aumento da empregabilidade laboral.

Como constata Mazzucato (2014, p. 28; 32-33),

“Trata-se do Estado agindo como força de inovação e mudança, não apenas reduzindo os riscos para os atores privados avessos aos riscos, mas também assumindo a liderança com ousadia, com uma visão clara e corajosa – exatamente o oposto da imagem do Estado que costuma ser vendida. (...)

Desse modo, uma defesa apropriada do Estado deveria argumentar que ele não apenas faz o crowd in do investimento privado (aumentando o PIB através do efeito multiplicador) – noção correta, porém limitada, apresentada pelos keynesianos –, mas vai além. (...) Em vez de analisar o papel ativo do Estado através de sua correção das falhas de mercado (ênfático por muitos economistas progressistas que enxergam corretamente muitas falhas), faz-se necessário construir uma teoria do papel do Estado na formação e criação de mercados – mais alinhada com a obra de Karl Polanyi, que destacou como o mercado capitalista foi desde o início fortemente moldado pelas ações do Estado. Na inovação, o Estado não apenas reúne (crowd in) os investimentos do empresariado, como também o dinamiza – criando a visão, a missão e o plano.”

Embora a autora esteja, no livro citado, referindo-se mais diretamente à inovação tecnológica, o argumento é válido também para a inovação institucional proporcionada pela atuação do Estado no domínio econômico como um todo, pois os resultados sociais e econômicos de sua ação dependem grandemente, como visto neste capítulo, de inovações e mudanças nos âmbitos organizacional e operativo, as quais envolveram, no caso brasileiro do PAC, criação e

fortalecimento de empresas públicas e carreiras burocráticas, alterações normativas amplas e variadas nos campos da gestão, contratação de bens e serviços, nova regulação setorial, financiamento público e privado, nova regulamentação ambiental etc.

Tudo somado, portanto, sugere-se aos futuros governos uma reflexão que vincule os temas tratados por este estudo a um projeto soberano, sustentável e incluyente de desenvolvimento, e a uma concepção progressista e não minimalista de Estado. Diante do tamanho e complexidade das questões envolvidas, é claro que riscos de diversas ordens ameaçam a sustentabilidade temporal e programática das políticas públicas relevantes do governo brasileiro. Avançar, portanto, na explicitação e superação positiva desses problemas, é condição primordial para, de fato, se poder destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição do Estado brasileiro contemporâneo, com vista a uma atuação planejada para o desenvolvimento nacional.

CAPÍTULO 9

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS.⁷⁷

José Celso Cardoso Jr.

O momento “implementação” de políticas públicas pode ser considerado o momento-síntese de qualquer ação governamental finalística. Neste momento lógico do circuito de políticas públicas podem ser identificados praticamente todos os fatores estruturais, conjunturais e contextuais por meio dos quais qualquer política pública busca se concretizar, colocando em movimento, em espaços-tempos determinados, não apenas a plêiade de recursos, instrumentos e condições (materiais e simbólicos) necessários a cada política, mas também os atores sociais (direta e indiretamente) envolvidos e afetados em cada caso.

Trata-se, portanto, de um momento de hipercomplexidade da política pública, um *momento-síntese de múltiplas determinações*, que para ser devidamente apreendido requer um esforço analítico inescapavelmente multi-inter-transdisciplinar e que, ademais, é necessariamente de natureza contínua, cumulativa e coletiva ao longo do tempo. Desta forma, sendo assim tão abrangentes e profundos os problemas teóricos e metodológicos enfrentados por aqueles que desejam se aproximar com alguma acuidade de

⁷⁷ Este texto, agora ligeiramente ajustado, foi apresentado no III ENEP-CP (Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas) em Natal-RN, em agosto de 2019.

tal assunto, torna-se muito importante estudos que busquem reunir evidências e interpretações com vistas à produção de um conhecimento menos reducionista acerca do *momento-implementação* de políticas públicas.⁷⁸

Isto posto, neste texto parte-se do entendimento segundo o qual é no momento-implementação que se pode melhor perceber os acertos e desacertos de cada um dos momentos lógicos (e não necessariamente cronológicos!) de formulação, arrecadação, orçamentação, gestão, participação etc. que compõem em cada arranjo institucional de políticas públicas. Tais momentos, por sua vez, possuem, cada qual, determinantes (estruturais, conjunturais e contextuais) próprios, mais ou menos invariantes ou cambiantes ao longo do binômio espaço-tempo dentro do qual cada política se realiza.

Neste ponto, consideramos que o arranjo institucional de financiamento e alocação de recursos orçamentários presente em cada política pública exerce um papel crucial tanto no desenho e escopo mais geral da política, como no potencial e condições propriamente ditas de sua implementação. Ambas as dimensões de tais arranjos, a arrecadação tributária de um lado, e a destinação orçamentária de outro, possuem também seus próprios determinantes e especificidades, mas neste caso podem e devem ser analisadas como uma unidade – ou um único *momentum* – no que se refere ao entrelaçamento de questões que vão da implementação à (re)produção ou atenuação de desigualdades sociais em cada caso concreto.

Isso significa ser possível e necessário olhar tais entrelaçamentos a partir dessa dimensão do financiamento e gastos públicos em cada caso específico de políticas públicas,

⁷⁸ A respeito do tema implementação, ver Pires (2019).

em particular no caso de algumas políticas sociais selecionadas neste texto, visando oferecer como contribuição ao debate um entendimento acerca de como processos particulares de (re)produção ou atenuação de desigualdades no momento-implementação já estão muitas vezes condicionados, dentre outros fatores e aspectos, por formatos e constrangimentos decorrentes da combinação entre estruturas tributárias mais ou menos regressivas *versus* progressivas de arrecadação *vis a vis* perfis mais ou menos redistributivos *versus* concentradores do gasto público em cada caso específico.

Neste sentido, sem desconsiderar o papel e o peso desempenhados em cada política pública pelos inúmeros fatores e aspectos ligados direta e temporalmente ao momento-implementação, com vistas a explicar parcialmente os respectivos processos de (re)produção ou atenuação de desigualdades em cada caso concreto, este texto parte do entendimento de que outras partes da mesma explicação, ainda que possam estar localizadas aparentemente *fora* (ou até mesmo *antes*, cronologicamente falando), elas apenas se realizam *durante* o momento-implementação.

Em outras palavras, é assim com o caso dos arranjos institucionais de financiamento e gastos públicos em cada caso de políticas específicas. Ainda que os *momentos-explicativos* de tais arranjos possam ser desnudados (didaticamente) de modo externo e prévio ao momento-implementação propriamente dito de cada política pública, eles apenas existem e de fato se materializam durante o momento-implementação, sendo nesta combinação espaço-temporal de cada política que os demais processos a eles (quer dizer: aos arranjos de financiamento e gastos) se combinam para efetivamente produzir, reproduzir ou, ao contrário, até mesmo mitigar ou atenuar desigualdades pré-estabelecidas.

É neste sentido que este capítulo objetiva colocar luz sobre arranjos institucionais de financiamento e gastos públicos em determinadas áreas de políticas sociais selecionadas, para com isso identificar casos, por exemplo, de regressividade intrínseca da estrutura de arrecadação, os quais combinados com um perfil concentrador dos gastos sobre os respectivos públicos-alvos, setores econômicos, segmentos sociais e/ou regiões do país, produzirão como consequência inevitável mais desigualdade ainda, além daquela que talvez as referidas políticas quisessem combater.

Mas há outras combinações possíveis, como por exemplo, a de políticas públicas cuja estrutura de financiamento é considerada progressiva na arrecadação e redistributiva na destinação orçamentária. Neste outro extremo, tais arranjos institucionais de financiamento e gastos públicos devem de fato contribuir para a redução das desigualdades em um ou mais níveis de observação e mensuração permitidos pelas respectivas políticas em questão. Isso não significa que outros mecanismos em outras dimensões da implementação não possam estar operando para diminuir ou contrabalançar os efeitos redutores das desigualdades provenientes do exemplo citado, mas sim que arranjos mais progressivos no financiamento e mais redistributivos nos gastos, independente dos demais fatores e aspectos da equação de implementação em vigor, fazem com que a política em pauta possa operar num registro positivo de transformações junto a seus públicos-alvos, setores econômicos, segmentos sociais e/ou regiões do país.

Assim sendo, feita aqui nessa introdução essa caracterização e contextualização geral ao tema, o restante do capítulo buscará, na seção 1, apresentar e circunscrever o chamado sistema brasileiro de proteção social como um modelo

híbrido e insuficiente no Brasil. Na seção 2 avançaremos para a discussão acerca dos dilemas da estrutura tributária e da composição e potencial distributivo do gasto público pelo prisma da implementação de algumas das políticas sociais federais. Por fim, na seção 3, à guisa de conclusão, reforçamos alguns argumentos como reflexões finais.

1. O Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS): modelo híbrido e insuficiente⁷⁹

Estudos desenvolvidos desde meados da década de 1980 vêm enfatizando a importância do aparato institucional, em particular daquele relacionado ao circuito de financiamento e gastos públicos no âmbito das políticas sociais, dentre outros aspectos que justificariam as análises sob a perspectiva de um sistema brasileiro de proteção social (SBPS).

Neste capítulo, entende-se por Sistema Brasileiro de Proteção Social o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. O esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como sistema menos pelo fato de se ter constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por ter-se estruturado aqui, ao longo do século XX e início do XXI, conjunto abrangente de programas especificamente sociais, nas áreas da previdência e assistência, trabalho, alimentação, saúde e educação, além de habitação e

⁷⁹ Esta seção se vale e atualiza trechos de Jaccoud e Cardoso Jr. (2005), Cardoso Jr. e Abrahão (2005), Cardoso Jr. (2013) e Cardoso Jr. (2015).

saneamento. Deste modo, em trinta anos desde a promulgação da CF (1988 a 2018), o país estruturou um sistema de proteção amplo, ainda que certamente híbrido, insuficiente e muitas vezes ineficaz, mas dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento que garantiram grande parte de sua implementação em caráter permanente.

Caracterizado como *híbrido* (no sentido de heterogêneo) e *insuficiente* (no sentido de incompleto), o SBPS tem sido objeto privilegiado de estudo, bem como campo das mais diversas proposições. Apesar do progressivo avanço de aspectos importantes das condições de vida no país, expressos na melhoria de indicadores sociais como expectativa de vida ou mortalidade infantil, a gravidade da situação social brasileira, ainda presente no século XXI, reafirma a necessidade de um debate mais amplo e desimpedido sobre o escopo, o financiamento e os impactos do SBPS, ainda mais num contexto como esse que se vive desde o golpe de 2016 e as eleições de 2018, caracterizado por um processo abrangente, profundo e veloz de desconstrução de políticas públicas e desconstitucionalização de direitos.

Para tanto, o Quadro 1 apresenta o raio de abrangência da ação social do Estado em âmbito federal no Brasil entre 1988 e 2018. Resumidamente, é possível agrupar as políticas sociais brasileiras segundo quatro eixos estruturantes. A identificação destes eixos ancora-se tanto na leitura histórica da política social como no levantamento de certas características institucionais específicas ao caso nacional, visando permitir o resgate das diferentes modalidades de intervenção que ainda hoje se agrupam no SBPS.

Quadro 1
Raio de Abrangência da Intervenção Social do Estado em âmbito Federal, Brasil. CF 30 anos (1988-2018)

Recorte Analítico	Principais Políticas Sociais
Políticas do Emprego e Trabalho	1. Previdência Social Básica (RGPS urbano e rural) 2. Previdência a Servidores da União (militares e estatutários) 3. Políticas de Proteção ao Trabalhador * 4. Organização Agrária e Política Fundiária
Políticas de Assistência Social e Combate à Pobreza	5. Assistência Social 6. Alimentação e Nutrição 7. Ações Diretas de Combate à Pobreza / Transferência de Renda
Direitos Sociais de Cidadania	8. Saúde 9. Educação 10. Cultura
Políticas de Infraestrutura Social	11. Habitação ** 12. Saneamento *** 13. Transporte Coletivo Urbano ****

Fonte: Jaccoud e Cardoso Jr (2005), elaboração própria.

* Diz respeito ao conjunto de políticas que definem, tradicionalmente, um Sistema Público de Emprego.

** Inclui ações de Urbanismo, além de Moradia.

*** Inclui ações de Meio-Ambiente, além de Saneamento Básico (água, esgoto e lixo).

**** Contribui para a Infraestrutura Social, mas se realiza ao nível municipal.

Considera-se aqui que compõem o eixo do **Emprego e Trabalho** aquelas políticas cuja garantia de cobertura se dá mediante a participação contributiva e, em última análise, a participação no mercado de trabalho formal. Estas políticas de proteção social têm como principal referência o mundo do assalariamento com carteira, ainda que entre 1988 e 2018 seja possível perceber o surgimento institucional de outro conjunto de políticas que tinha no trabalho não assalariado um critério de elegibilidade a programas e ações governamentais.

O eixo da **Assistência Social e Combate à Pobreza** reúne políticas acessadas a partir do reconhecimento de um estado de extrema necessidade ou de vulnerabilidade

do público alvo, aí incluídas, em período mais recente, as políticas de combate à fome e de transferência de renda. Em seu formato original, este conjunto de políticas e programas governamentais foi marcado por grande fragmentação e descontinuidade nas ações. É no período de luta pela redemocratização que estes programas começam a ganhar densidade institucional, vislumbrando-se, nas décadas de 1990 e primeira de 2000, uma política nacional de assistência social, cuja forma de acesso, contudo, ainda se dá pela via da necessidade.

O terceiro eixo reúne as políticas de educação e saúde, que se identificam pela atual desvinculação tanto à regulação do mundo do trabalho quanto à condição de necessidade. Estas políticas, cuja garantia de acesso é incondicional e se baseia no reconhecimento de direitos sociais mínimos do cidadão, assumem caráter autônomo, ligado exclusivamente ao pertencimento à comunidade nacional e aos ideais de inclusão social por meio da oferta universal de determinados serviços públicos. Denomina-se este eixo **Direitos Incondicionais de Cidadania Social**. Na Saúde, é considerada obrigação do Estado a garantia universal de acesso aos seus serviços. Na Educação, a Constituição de 1988 afirmou a universalidade do Ensino Fundamental. Estas duas políticas distinguem-se ainda pela corresponsabilidade das três esferas de governo. De fato, tanto o SUS como o Ensino Fundamental estão sob a responsabilidade das esferas municipais e estaduais, cabendo ao governo federal a regulação geral, bem como responsabilidades complementares em relação ao financiamento e à implementação de programas de apoio e provisão de certos serviços.

Finalmente, o quarto eixo, estruturado em torno das chamadas políticas de **Infraestrutura Social**, é formado por políticas sociais de natureza diversa, como habitação, saneamento e transporte coletivo urbano, que encontraram apenas tardiamente seu reconhecimento na Carta Constitucional. Este último grupo reúne políticas reconhecidas por sua relevância social, mas cujas garantias legais de acesso apenas muito recentemente (pós-2003) começaram a ser mais bem definidas. Não obstante as tentativas recentes (pós-1995 e, sobretudo entre 2007 e 2014, por meio do PAC) para aproximar as políticas federais de habitação e saneamento de objetivos socialmente mais redistributivos, ainda vigoram obstáculos de ordem institucional e financeira que dificultam o reconhecimento destas políticas no campo das políticas sociais, situação essa agravada desde o golpe de 2016, a EC-95/2017 e o desfecho da eleição presidencial de 2018.

Para além dessa sumária caracterização, o Quadro 2 fornece um conjunto de informações adicionais que ajudam a explicitar o hibridismo e a heterogeneidade das políticas sociais brasileiras no que se refere aos seus aspectos organizacionais e operativos. Em essência, o arcabouço institucional aqui constituído está em desacordo com a natureza e a evolução das condições de funcionamento da economia e do mercado de trabalho, não obstante alguns avanços formais e parciais no âmbito das políticas vinculadas ao mundo do trabalho (casos da previdência rural, da flexibilização nos critérios de atendimento das políticas de proteção ao trabalhador e do conjunto de programas dirigidos à organização agrária), das políticas de assistência social (casos da institucionalização de programas de transferência de renda a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiências, bem como da concessão de bolsas e serviços especializados a jovens e crianças carentes),

das políticas universais de saúde e de educação nos níveis de Ensino Fundamental e Médio, e da criação de políticas socialmente mais redistributivas de habitação e saneamento. Mas ainda assim, mesmo constatando movimento gradual de convergência entre o padrão de proteção social e as estruturas socioeconômicas sobre as quais ele se sustenta, mormente entre 1988 e 2018, há ainda grande distanciamento entre ambas as dimensões, sendo o gap entre elas uma boa medida do grau de desproteção social ainda vigente na sociedade brasileira.

Quadro 2

Raio de Abrangência e Características Organizativas da Intervenção

Recorte Analítico	Políticas de âmbito federal	Principais Programas
Políticas que se organizam com base no Emprego e no Trabalho	1. Previdência Social Básica - RGPS	1.1 RGPS - urbano
		1.2 RGPS - rural
	2. Previdência a Servidores da União	2.1 Regime próprio de Militares
		2.2 Regime próprio de Servidores Civis
	3. Políticas de Proteção ao Trabalhador	3.1 Abono e Seguro-Desemprego
		3.2 Intermediação e Qualificação Profissional
		3.3 Geração de Emprego e Renda
		3.4 Valorização do Servidor Público
	4. Organização Agrária e Política Fundiária	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar
		4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais
		4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação para fins de reforma agrária)
	Políticas que se organizam com base na Assistência Social e no Combate Direto à Pobreza**	5. Assistência Social
5.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/LOAS)		
5.3 Atenção à Criança (SAC/LOAS)		
5.4 PETI (Erradicação do Trabalho Infantil)		
5.5 Juventude		
6. Alimentação e Nutrição		6.1 Merenda Escolar
		6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
7. Transferência de Renda	7.1 Bolsa-Família	
Políticas que se organizam com base no eixo dos Direitos de Cidadania ***	8. Saúde	8.1 SUS: atendimento ambulatorial, emergencial, hospitalar e farmacêutico
		8.2 SUS: prevenção e combate de doenças (inclui campanhas públicas)
		8.3 Saúde da Família
	9. Educação ⁽²⁾	9.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)
		9.2 Ensino Médio (Desenvolvimento do Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos)
		9.3 Ensino Superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação)
		9.4 Ensino Profissionalizante (Desenvolvimento da Educação Profissional) - Pronatec
	10. Esporte e Cultura	10.1 Esporte
		10.2 População Indígena
		10.3 Produção e Difusão Cultural
10.4 Preservação do Patrimônio Histórico		
Políticas que se organizam visando a geração de Infraestrutura Social ****	11. Habitação e Urbanismo	11 Infraestrutura Urbana e Moradia
	12. Saneamento e Meio-Ambiente	12 Saneamento Básico, Lixo e Esgoto
	13. Transporte Coletivo	13 Mobilidade Urbana

Fonte: IPEA. Elaboração dos autores.

(*) Inclui todas as formas de Emprego e de Trabalho: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para auto-consumo; trabalho não remunerado.

(**) Inclui Programas e Ações Sociais constitucionalizadas e eventuais. (***) Inclui Direitos individualizáveis e Direitos Coletivos Difusos. (****) Inclui Políticas com claros impactos sociais, fundados em Direitos Coletivos Difusos.

Social do Estado em âmbito Federal, Brasil.

Característica Dominante	Estratégia de gestão	Participação privada na provisão social ⁽¹⁾	Participação Social
1.1 seguro social contratual: meritocrático-contributivo	centralizado/federal	1.1 prev.privada compl.	1.1 CNPS
1.2 direito social: parcial e indiretamente contributivo	centralizado/federal	1.2 ausente	1.2 CNPS
2.1 seguro social contratual: meritocrático-contributivo	centralizado/federal	2.1 e 2.2	2.1 CNPS
2.2 seguro social contratual: meritocrático-contributivo	centralizado/federal	prev.privada compl.	2.2 CNPS
3.1 universalização restrita: meritocrático-contributivo	centralizado/federal	3.1 ausente	3.1 CODEFAT
3.2 universalização restrita: focalização ex post	descentralizado/estad.	3.2 e 3.3 parceria	3.2 CODEFAT
3.3 universalização restrita: auto-financeável	centralizado/federal	privada na execução	3.3 CODEFAT
3.4 clientela definida: meritocrático-contributivo	centralizado/federal	3.4 parceria privada	
4.1 universalização restrita: focalização ex post	execução descentraliz.	4.1 ausente	4.1 CODEFAT
4.2 universalização restrita: focalização ex post	centralizado/federal	4.2 ausente	4.2 ausente
4.3 função social da propriedade	centralizado/federal	4.3 ausente	4.3 ausente
5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 focalização ex-ante: benefícios mediante teste de meios	5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 centralizado/federal execução descentraliz	5.1, 5.2, 5.4 e 5.5 5.3 e 5.5 parceria privada na execução ausente	5.1 FNAS 5.2 FNAS 5.3 FNAS 5.4 FNAS 5.5 FNAS
6.1 universalização restrita: focalização ex post	6.1 e 6.2	6.1 e 6.2 parceria privada na execução	6.1 CONSEA 6.2 CONSEA
6.2 focalização ex-ante: benefícios mediante teste de meios	descentralizado em estados e municípios		
7.1 focalização ex ante: teste de meios	7.1 centralizado/feder.	7.1 ausente	7.1 ausente
8.1 universalização restrita: focalização ex post	8.1 descentraliz/munic.	8.1 part. privada na exec. + planos privados de saúde	8.1 CNS
8.2 universalização irrestrita	8.2 centralizado/feder.	8.2 parceria privada na execução	8.2 CNS
8.3 focalização ex ante	8.3 descentraliz/munic.	8.3 ausente	8.3 CNS
9.1 e 9.2 universalização restrita: focalização ex post	9.1 descentraliz/munic. 9.2 descentraliz estadual	9.1 ensino privado fundamental 9.2 ensino privado nível médio	9.1 CNEducação fundamental 9.2 CNEducação
9.3 e 9.4 outros critérios	9.3 centralizado/feder. 9.4 descentralizado público e privado	9.3 ensino privado nível superior 9.4 sistema S + participação privada	9.3 CNEducação 9.4 ausente
10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 critérios diferenciados	10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 critérios diferenciados	10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 parceria privada na execução	10.1 CNEsporte 10.2 CNPIndigenista 10.3 CNPCultural 10.4 CIPHAN
11 focalização ex ante: teste de meios	11 centralizado/federal	11 participação privada na execução	11 CNHabitação
12 universalização restrita	12 descentralizado em estados e municípios	12 participação privada na execução	12 CONAMA
13 critérios diferenciados	13 descentralizado	13 participação privada	13 critérios

(1) participação privada lucrativa e não lucrativa na provisão final de bens e serviços sociais. (2) Embora o GSF em Educação contemple dispêndios em todos os níveis de ensino, é preciso atentar para o fato de que a maior parte das atribuições pelo Ensino Fundamental têm sido assumidas pelos municípios, assim como a maior parte das atribuições pelo Ensino Médio têm sido assumidas pelos estados. Quanto ao Ensino Superior e à Educação Profissional, é preciso ter claro que, a rigor, não atendem aos critérios usados para classificar as políticas que se organizam com base no eixo dos direitos sociais-incondicionais de cidadania.

(3) Embora classificável como política de infraestrutura social, é uma política que se efetiva totalmente a partir de iniciativas municipais.

Daí a importância de identificar e atuar sobre as condições de (des)proteção social, fenômeno aqui entendido a partir da capacidade de cobertura social propiciada por um conjunto pré-definido de políticas sociais, notadamente aquelas que transferem renda no âmbito da previdência social, assistência social e políticas de emprego, trabalho e renda, conforme Quadro 3.

Quadro 3
Os Mundos da Proteção e da Desproteção Social segundo a Condição de Atividade da População em Idade Ativa e Inativa

	MUNDO DO TRABALHO	MUNDO DA INATIVIDADE
PROTEÇÃO SOCIAL	Ocupação protegida autofinanciável: RGPS urbano + RJU; Auto-ocupação protegida autofinanciável; Segurados especiais: RGPS rural parcial e indiretamente financiável; Proteção temporária: seguro-desemprego.	Cobertura previdenciária: RPS rural + urbano + RJU; Cobertura assistencial estatal + filantrópica; Cobertura previdenciária privada.
DESPROTEÇÃO SOCIAL	Ocupação desprotegida: assalariamento sem carteira; Auto-ocupação desprotegida: autônomos não contribuintes; Desemprego involuntário.	Ausência de cobertura previdenciária (estatal ou privada); Ausência de cobertura assistencial (estatal ou filantrópica).

Fonte: IBGE, PNAD: para categorias de “posição na ocupação”. Elaboração própria.

O substrato teórico-metodológico para entender a definição de (des)proteção restrita abarcada pelo Quadro 3 é a constatação de que toda sociedade, em cada momento do tempo, aciona e combina de forma diferenciada (seja voluntária ou involuntariamente) quatro grandes segmentos sociais, claramente discerníveis, na tarefa indispensável de

gerar proteção social ao seu corpo populacional, ou mais modernamente, à sua comunidade de famílias e cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 2000).

Os quatro grandes segmentos sociais são: o Estado, o Mercado, as Famílias e as Comunidades Cívicas de atuação no espaço nacional, as quais incluem não só a atuação das comunidades difusas e pouco institucionalizadas, mas ainda a atuação do chamado setor público não estatal ou terceiro setor. No caso brasileiro, sobretudo após o marco constitucional de 1988, haveria certa divisão de responsabilidades ou de atribuições para aqueles quatro grandes segmentos sociais, conforme nos esclarece o Quadro 4.

Quadro 4:
Grau de Proteção Social, por Classes Sociais e Entes Provedores – Brasil

Obtenção de Proteção Social, por Classes Sociais e Entes Provedores – Brasil			
	Classes Altas	Classes Médias	Classes Baixas
Estado	Médio	Alto	Alto
Mercado	Alto	Médio	Baixo
Famílias	Médio	Alto	Alto
Sociedade Civil	Baixo	Baixo	Médio

Fonte: (CARDOSO JR, 2013). Elaboração própria.

Em linhas gerais, poderíamos dizer que a proteção social, para as classes superiores na pirâmide distributiva brasileira, dependeria fortemente do seu acesso aos mercados privados de educação (sobretudo nos níveis Fundamental e Médio), saúde e previdência complementar, ainda que o Estado compareça, em alguma medida, como provedor de determinados bens e serviços, sobretudo na educação superior, certas especialidades da saúde, teto de remuneração da previdência pública etc.

Já os estratos médios da pirâmide social brasileira estariam sendo majoritariamente cobertos pelas políticas públicas do Estado, sobretudo em educação, saúde, previdência e segurança pública, com alta participação também das próprias redes familiares na provisão de parte não desprezível de bens e serviços nestas mesmas áreas citadas. Para estes estratos, o Mercado apareceria de modo mediano na provisão de bens e serviços.

Por fim, as classes sociais inferiores da pirâmide distributiva brasileira estariam a depender, majoritariamente, do Estado e das Famílias, sendo baixa a participação do Mercado e média a da Sociedade Civil organizada na provisão de bens e serviços de proteção social a estes segmentos.

Com as considerações anteriores em mente, torna-se razoável afirmar, para o caso brasileiro atual, que a centralidade da proteção social, em uma sociedade capitalista razoavelmente desenvolvida, ancora-se sobre políticas e programas de transferência e garantia de renda, de modo que as áreas previdenciárias, assistencial e de emprego, trabalho e renda convertem-se em eixo central da proteção social. Importante notar que este aspecto independe da forma de financiamento da proteção social, vale dizer: independe de o modelo ser liberal-residual (como nos países anglosaxões), meritocrático-contributivo (como nos países europeus continentais), socialdemocrata-universalista (como nos países europeus nórdicos) ou familístico (como nos países europeus meridionais). Em todos os casos, o eixo central da proteção social ancora-se sobre garantias e transferências de renda por meio de políticas previdenciárias, assistenciais e de emprego, trabalho e renda.

Neste sentido, e num contexto socioeconômico como o brasileiro, em que o patamar de renda domiciliar *per capita* é reduzido e sua distribuição muito desigual, o Estado (mediante políticas públicas de previdência, assistência e emprego, trabalho e renda) é o principal segmento ou ator social a estruturar e disponibilizar bens, serviços e renda à população. Embora sujeito à verificação empírica, é provável que em segundo lugar deva vir, em ordem de importância, não o Mercado privado de proteção social, mas sim as Famílias, cujo papel na tarefa de provisão de proteção social é ainda tão menosprezado (academicamente falando!) quanto difícil de aferir.

Dito isso, no caso brasileiro, embora a função “proteção social” envolva e acione diversas estratégias combinadas de provisão entre pessoas e famílias, certamente não se esgotando nem se reduzindo à obtenção de renda monetária, esta fonte pode ser considerada o eixo central da proteção social num país como o Brasil, motivo pelo qual dimensionar e mapear a (des)proteção social segundo as considerações e restrições acima enunciadas parece ser um procedimento aceitável do ponto de vista do enfoque aqui pleiteado.

Tudo somado, do confronto entre o passivo social ainda existente no país e o padrão brasileiro de proteção social historicamente constituído ressaltam aquelas que nos parecem ser as suas duas principais características constitutivas: o *hibridismo* em termos dos princípios (liberal-assistencial: modelo anglosaxão; meritocrático-contributivo: modelo europeu continental; universal-social: modelo escandinavo; e familístico: modelo mediterrâneo – cf. Esping-Andersen, 1993 e 2000) que regem os arranjos institucionais dos diversos programas sociais, e a *insuficiência* no que toca à sua capacidade de prover proteção social aos diversos segmentos da população.

Conquanto o hibridismo possa ser uma característica institucional positiva em contexto nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções diferenciadas para problemas de natureza diversa, acaba, no caso brasileiro, contribuindo para o quadro de insuficiência de suas políticas sociais em prover proteção social adequada à parcela expressiva de sua população.

2. Financiamento e Gastos Sociais: dilemas da estrutura tributária e da composição do gasto federal para a implementação de políticas públicas

Como visto, a Constituição de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, ela promove mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da intervenção do Estado no campo social. Trata-se de alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que havia vigorado no país até então, pois inseriu os princípios da seguridade social e da universalização em áreas vitais da reprodução social.

A CF-1988, portanto, rompeu com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformou o conjunto de ações assistencialistas do passado em embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva, ao prever a LOAS e o arco de programas governamentais que lhe dão sustentação. Em terceiro,

estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização das políticas de educação e saúde.

Nos três casos, há mudança qualitativa quanto ao status das políticas sociais relativamente a suas respectivas condições pretéritas de funcionamento. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento, alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social, estabeleceu condições materiais objetivas para efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de Seguridade e na prática da universalização.

No entanto, apesar deste conjunto de avanços legais, uma combinação de fatores (econômico-estruturais e político-conjunturais) fez com que uma nova estratégia social fosse sendo gestada e implementada ao longo da década de 1990, em grande medida na contracorrente das inovações sociais constitucionalizadas em 1988. Esta nova estratégia social se caracterizaria por combinar cinco diretrizes gerais no campo da proteção social: *universalização restrita, privatização crescente, descentralização fiscal, focalização sobre a pobreza e aumento da participação social compensatória*. Trata-se de reforma social de orientação liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas sociais em várias áreas do mundo do bem-estar (trabalho, previdência e assistência social, saúde, educação, habitação, segurança pública etc.).

Isto posto, muito embora a Constituição de 1988 tenha deixado em aberto a participação dos setores privados (lucrativos e não lucrativos) na complementação da provisão estatal de proteção social, parece-nos bastante evidente que a estratégia social levada a cabo desde a década de 1990,

vista retrospectivamente como a resultante do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intrasetores públicos, exacerbou esta característica pró-mercado das políticas sociais, em detrimento do princípio público e universalizante que na verdade está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.

Não é por outra razão que cunhamos aqui a expressão **universalização restrita** para nos referirmos ao fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento no que toca ao conjunto de políticas de seguridade (saúde, previdência e assistência social) e educação não se firmou nem como princípio ideológico geral nem como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados já trinta anos (1988-2018) da promulgação da Carta Constitucional. Tal situação se vê agravada desde o golpe de 2016 em função de atitudes e medidas claramente desconstitucionalizantes em curso desde então.

Porquanto a provisão de saúde e a educação fundamental tenham alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante (público e gratuito) dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, isso não impediu o avanço e a concorrência (muito mais que a cooperação/complementação) dos setores privados, tanto na saúde, pela oferta limitada e a qualidade questionável dos serviços públicos, como na educação, em virtude da ênfase conferida pelo Estado ao Ensino Fundamental, tendo o mercado privado de escolas de Ensino Médio e faculdades e universidades particulares crescido fortemente desde 1988.

Por sua vez, as áreas de previdência e assistência social também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos anos 1990. No caso da previdência, com exceção do grande aumento de cobertura obtido pela implementação da previdência rural, cujo avanço social reside no fato de que não guarda vínculo contributivo direto com os benefícios concedidos, o RGPS-urbano teve na verdade poder bastante limitado para ampliar sua cobertura na década liberal. Isto se deveu, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, fulcro por excelência do modelo europeu-continental (ou meritocrático-contributivo), em contexto de alargamento da informalização e precarização das relações de trabalho no país, fenômenos que voltaram com força ao cenário brasileiro recente, mormente desde a aprovação da Reforma Trabalhista em 2018. Como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS-urbano é historicamente baixa no Brasil, o nível dos benefícios acaba por refletir e sancionar a péssima distribuição de renda produzida pelo setor privado, abrindo espaço, desta forma, para o surgimento de um setor de previdência complementar com potencial para capturar as franjas média e superior da distribuição de rendimentos. Esse foi, inclusive, um dos intentos explícitos das propostas de reforma da previdência tanto de Temer em 2017 como de Bolsonaro em 2019.

No caso da assistência social, embora se constitua em área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e desassistidas da população, possui também poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar per capita que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Num país onde um contingente

muito grande da população percebe rendimentos muito baixos, tais que os colocariam, em outras condições de civilidade, abaixo de linhas de pobreza não tão reduzidas, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma encontrada pelo Estado para regular o gasto social nessa área e, portanto, impedir pressões indesejadas sobre a estrutura geral de financiamento público. Nesse ponto, a proposta do governo Bolsonaro torna ainda mais restritivos os critérios de acesso, e inferior ao salário mínimo o valor do benefício. Pelo exposto, pelo menos duas questões devem ser ressaltadas.

A primeira delas é que o esforço de financiamento para uma estratégia social amplamente universalizante, no caso brasileiro, teria de ser superior ao esforço de fato realizado pelo Estado ao longo dos anos 1990 e primeiras duas décadas de 2000, motivo pelo qual o país tão somente conseguiu implantar um tipo de universalização restrita das suas principais políticas sociais. A segunda é que o grande impulso dado à **privatização** – ou aumento de participação dos setores privados (lucrativos ou não) na provisão total de bens e serviços sociais à população – em áreas-chave como saúde, educação e previdência, pode ser visto como parte da estratégia social guiada pelo próprio Estado, na medida em que é ele quem define o marco regulatório de atuação dos entes privados em cada setor da economia, impondo com isso a direção, o ritmo e a intensidade da acumulação de capital em cada caso concreto.

Outras três estratégias coerentes e complementares às anteriores também foram se fortalecendo desde a década de 1990. Em primeiro lugar, a descentralização de parte das atribuições fiscais da União para Estados e municípios.

Em segundo, a focalização das políticas, programas e ações governamentais sobre parcela considerada mais pobre da população. Finalmente, o aumento da participação social organizada – setor público não estatal, ou setor privado não lucrativo – em atividades de cunho social.

A **descentralização** nasceu na esteira da redemocratização no início dos anos 1980 e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. Princípio originalmente ligado à ideia de maior envolvimento e participação dos entes subnacionais e também da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais, a descentralização acabou se traduzindo em parte da estratégia social do governo federal para transferir responsabilidades e gastos sociais a Estados e municípios. Ainda que a ideia da descentralização como princípio fundamental de gestão pública tenha se mantido no discurso oficial, reinou de fato grande descompromisso dos entes federados com aspectos da descentralização que não estivessem diretamente ligados à eficiência das políticas e, sobretudo, dos gastos sociais. Por isso, falamos apenas em descentralização fiscal das políticas sociais, já que na prática ela não se revestiu, senão em raras exceções até o momento, dos princípios de envolvimento populacional efetivo e participação social ativa na gestão da coisa pública.

Por sua vez, a **focalização** das políticas (leia-se: dos recursos) sociais visando ao combate direto à pobreza nasceu e se consolidou como princípio ideológico que se construiu e se implementou desde os anos 1990, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na Constituição de 1988. É muito importante atentar para o fato de que, ao deslocar

o foco da discussão do desenvolvimento com inserção pelo trabalho produtivo e socialmente útil para o tema do combate à pobreza via, supostamente, uma mais eficiente aplicação dos recursos sociais, a focalização na verdade se complementa coerentemente com o conjunto da estratégia social montada nos anos 1990 e ainda vigente neste novo milênio.

Por fim, aliado à focalização da problemática social sobre a pobreza, também se observa a construção de certo nível de comprometimento de setores públicos não estatais – ou setores privados não lucrativos – em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da **participação** social organizada – porém compensatória – na composição de certa estratégia geral de atendimento social ao longo das décadas de 1990 e 2000 esteve originalmente ligado à ideia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Porém, sobretudo desde o início do governo Bolsonaro, qualquer das vertentes de participação institucionalizada está por ora bloqueada.

Tudo somado, podemos afirmar que a estratégia social dos governos que administraram as políticas públicas brasileiras desde a CF-1988 era também uma estratégia para resolver o problema do financiamento das políticas sociais, ainda que fosse uma estratégia tão somente implícita, jamais declarada. Universalização restrita, focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal, participação social e privatização da parte rentável das políticas sociais concorrem, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades

de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que é também coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo face aos constrangimentos macroeconômicos (auto) impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica.

Não obstante, é importante mencionar que a estrutura de financiamento da área social no Brasil havia sido alterada, a partir da Constituição de 1988, rumo a promover incremento de recursos apoiado na diversificação de bases tributárias. Isto, aliado a vinculações sociais específicas, estabeleceria melhores condições materiais para a efetivação e preservação dos direitos inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização. Por meio do Quadro 5, podemos ver que existe, de fato, certa diversidade de fontes de recursos para a área social, bem como grande primazia das contribuições sociais na composição final do orçamento social.

Segundo o recorte analítico aqui adotado, é possível ver que as políticas do eixo do **Emprego e do Trabalho** consumiram no período 2002/2015 algo como 64,1% de todo o gasto social federal. Isto significa que praticamente $\frac{3}{4}$ de tudo o que é gasto na área social está de alguma maneira relacionado ao mundo do trabalho (Políticas de Proteção ao Trabalhador, Organização Agrária e Política Fundiária), bem como – e, sobretudo – ao que se passa na fase de inatividade da força de trabalho (Regime Geral de Previdência Social e Benefícios a Servidores da União). Do total, 57,5% se destinaram ao pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (sistemas urbano e rural).

Como já dito antes, as políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo do trabalho – e, dentro deste, no eixo do assalariamento – são a matriz original a partir de onde tem início o processo de construção das políticas sociais brasileiras. O assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.) como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de contribuição, invalidez e viuvez.

Ainda há, evidentemente, vazio de proteção social para segmento expressivo de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego não atrelado às exigências do assalariamento formal-legal (leia-se: contributivo). É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram na construção para o próprio uso ou na produção para o autoconsumo, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos previdenciários de qualquer tipo. No caso da população em idade ativa comprovadamente pobre (segundo os critérios de acesso aos programas e ações da Assistência Social), o governo disponibiliza ações sociais temporárias de proteção.

Em todos esses casos, a proteção social possível, na forma de transferência de renda, depende não da comprovação do exercício (passado, presente ou futuro) de qualquer trabalho socialmente útil, mas sim da comprovação de incapacidade para o trabalho (caso dos inválidos ou idosos) ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado (caso da população economicamente ativa abaixo de linha hipotética de pobreza). Em outras palavras, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida.

As políticas originárias da condição de pobreza – e outras vulnerabilidades sociais específicas – situam-se, portanto, em torno do eixo da **Assistência Social, da Segurança Alimentar e do Combate à Pobreza**. Para a população com 65 anos ou mais, também comprovadamente pobre (renda domiciliar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo), há outro conjunto de ações e programas da Assistência Social, como o BPC/LOAS. Este conjunto de programas e ações representou, no período considerado, 7,2% do gasto social federal, tendo sido financiados pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) mediante recursos provenientes do fundo de combate à pobreza e contribuições sociais vinculadas à Seguridade Social, especialmente a COFINS.

Quadro 5
Raio de Abrangência e Características Financeiras da Intervenção

Recorte Analítico	Políticas de âmbito federal	% GSF 2002-2005	Principais Programas
Políticas que se organizam com base no Emprego e no Trabalho *	1. Previdência Social Básica - RGPS	57,5	1.1 RGPS - urbano 1.2 RGPS - rural
	2. Previdência a Servidores da União		2.1 Regime próprio de Militares 2.2 Regime próprio de Servidores Civis
	3. Políticas de Proteção ao Trabalhador	5,4	3.1 Abono e Seguro-Desemprego 3.2 Intermediação e Qualificação Profissional 3.3 Geração de Emprego e Renda 3.4 Valorização do Servidor Público
	4. Organização Agrária e Política Fundiária	1,2	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar 4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação para fins de reforma agrária)
	Sub-Total 1	64,1	
Políticas que se organizam com base na Assistência Social e no Combate Direto à Pobreza **	5. Assistência Social		5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/LOAS) 5.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/LOAS) 5.3 Atenção à Criança (SAC/LOAS) 5.4 PETI (Erradicação do Trabalho Infantil) 5.5 Juventude
	6. Alimentação e Nutrição		6.1 Merenda Escolar 6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
	7. Transferência de Renda		7.1 Bolsa-Família
	Sub-Total 2	7,2	
	Políticas que se organizam com base no eixo dos Direitos de Cidadania ***	8. Saúde	12,8
9. Educação ⁽²⁾		14,1	9.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos) 9.2 Ensino Médio (Desenvolvimento do Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos) 9.3 Ensino Superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação) 9.4 Ensino Profissionalizante (Desenvolvimento da Educação Profissional) - Pronatec
10. Esporte e Cultura			10.1 Esporte 10.2 População Indígena 10.3 Produção e Difusão Cultural 10.4 Preservação do Patrimônio Histórico
Sub-Total 3		26,9	
Políticas que se organizam visando a geração de Infraestrutura Social ***	11. Habitação e Urbanismo		11 Infraestrutura Urbana e Moradia
	12. Saneamento e Meio-Ambiente		12 Saneamento Básico, Lixo e Esgoto
	13. Transporte Coletivo Urbano ⁽³⁾		13 Mobilidade Urbana
	Sub-Total 4	1,7	
	TOTAL GSF	100,0	

Social do Estado em âmbito Federal, Brasil.

Característica Dominante	Fonte principal do Financiamento	Tipo de Progressividade do Financiamento Social	Tipo de Redistributividade do Gasto Social Federal	
1.1 seguro social contratual: meritocrático-contributivo	1.1 e 1.2 contrib.sociais: cofins + cetss + cpmf	1.1 Regressivo / contributivo	1.1 Neutro	
1.2 direito social: parcial e indiretamente contributivo		1.2 Progressivo / parcial/ e contributivo	1.2 Progressivo	
2.1 seguro social contratual: meritocrático-contributivo	2.1 e 2.2 contrib.sociais e recursos fiscais	2.1 Neutro / contributivo	2.1 Regressivo	
2.2 seguro social contratual: meritocrático-contributivo		2.2 Neutro / contributivo	2.2 Neutro	
3.1 universalização restrita: meritocrático-contributivo	3.1, 3.2 e 3.3 FAT (PIS/PASEP)	3.1 Neutro / contributivo	3.1 Neutro	
3.2 universalização restrita: focalização ex post		3.2 Progressivo / universal	3.2 Progressivo	
3.3 universalização restrita: auto-financeável		3.3 Progressivo / universal	3.3 Progressivo	
3.4 clientela definida: meritocrático-contributivo	3.4 recursos fiscais	3.4 Regressivo / contributivo	3.4 Regressivo	
4.1 universalização restrita: focalização ex post	4.1 FAT (PIS/PASEP)	4.1 Progressivo / universal	4.1 Progressivo	
4.2 universalização restrita: focalização ex post	4.2 rec.fiscais + fundo combate pobreza	4.2 Progressivo / universal restrito (demanda explícita)	4.2 Progressivo	
4.3 função social da propriedade	4.3 recursos fiscais	4.3 Progressivo / universal restrito (demanda explícita)	4.3 Progressivo	
5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 focalização ex-ante: benefícios mediante teste de meios	5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 contrib.sociais (cofins) + fundo combate à pobreza	5.1 Progressivo / focalizado	5.1 Progressivo	
		5.2 Progressivo / focalizado	5.2 Progressivo	
		5.3 Progressivo / focalizado	5.3 Progressivo	
		5.4 Progressivo / focalizado	5.4 Progressivo	
		5.5 Progressivo / focalizado	5.5 Progressivo	
6.1 universalização restrita: focalização ex post	6.1 salário-educação	6.1 Progressivo / universal	6.1 Progressivo	
6.2 focalização ex-ante: benefícios mediante teste de meios	6.2 contrib.sociais (cofins) e fundo combate à pobreza	6.2 Progressivo / focalizado	6.2 Progressivo	
7.1 focalização ex ante: teste de meios	7.1 contrib.sociais (cofins) e fundo combate à pobreza	7.1 Progressivo / focalizado	7.1 Progressivo	
8.1 universalização restrita: focalização ex post	8.1, 8.2 e 8.3 rec.fiscais + contrib.sociais (csl + cpmf + cofins) + fcp	8.1 Progressivo / universal	8.1 Progressivo	
8.2 universalização irrestrita		8.2 Progressivo / universal	8.2 Progressivo	
8.3 focalização ex ante		8.3 Progressivo / focalizado	8.3 Progressivo	
9.1 e 9.2 universalização restrita: focalização ex post	9.1, 9.2 e 9.3 rec.fiscais + contrib.sociais (sal.educação + cofins) + fcp	9.1 Progressivo / universal	9.1 Progressivo	
9.3 e 9.4 outros critérios		9.2 Progressivo / universal restrito	9.2 Progressivo	
		9.3 Regressivo / meritocrático	9.3 Regressivo	
10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 critérios diferenciados	9.4 recursos fiscais + contrib. sociais privadas (sistema S)	9.4 Neutro / focalizado	9.4 Neutro	
		10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 rec.fiscais + contrib.sociais (loterias e prognósticos)	10.1 Progressivo / universal	10.1 Progressivo
		10.2 Progressivo / focalizado	10.2 Progressivo	
		10.3 Progressivo / universal	10.3 Progressivo	
		10.4 Progressivo / universal	10.4 Progressivo	
11 focalização ex ante: teste de meios	11 recursos fiscais + FGTS + FAT	11 Regressivo / focalizado	11 Progressivo	
12 universalização restrita	12 recursos fiscais + FGTS + FAT	12 Regressivo / focalizado	12 Progressivo	
13 critérios diferenciados	13 critérios diferenciados			

Fonte: IPEA / Disoc; SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT. Elaboração dos autores.

(*) Inclui todas as formas de Emprego e de Trabalho: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para auto-consumo; trabalho não remunerado.

(**) Inclui Programas e Ações Sociais constitucionalizadas e eventuais. (***) Inclui Direitos individualizáveis e Direitos Coletivos Difusos. (****) Inclui Políticas com claros impactos sociais, fundados em Direitos Coletivos Difusos.

(1) fonte principal do financiamento > 75% do total. (2) Embora o GSF em Educação contemple dispêndios em todos os níveis de ensino, é preciso atentar para o fato de que a maior parte das atribuições pelo Ensino Fundamental têm sido assumidas pelos municípios, assim como a maior parte das atribuições pelo Ensino Médio têm sido assumidas pelos estados. Quanto ao Ensino Superior e à Educação Profissional, é preciso ter claro que, a rigor, não atendem aos critérios usados para classificar as políticas que se organizam com base no eixo dos direitos sociais-incondicionais de cidadania.

(3) Embora classificável como política de infraestrutura social, é uma política que se efetiva totalmente a partir de iniciativas municipais.

A/ Grau de progressividade / regressividade do financiamento social deve estabelecer confronto entre quem financia aqueles tributos e quem recebe os benefícios.

B/ Grau de redistributividade do gasto social deve estabelecer confronto entre quem recebe os benefícios e seu respectivo nível de renda ou condições de vida.

No que se refere às políticas do eixo **Direitos Incondicionais de Cidadania**, vale destaque para alguns dos programas da Saúde, como Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico; Prevenção e Combate de Doenças; Saúde da Família. No conjunto, a área Saúde representou no período 2002/2015 o terceiro maior fator de gasto social federal, com 12,8% do total, financiados em sua quase totalidade com aportes fiscais e contribuições sociais, das quais a COFINS e a CSLL foram as mais importantes. Cabe mencionar que, no caso da Saúde, os gastos do governo federal representaram apenas 50% de todos os gastos efetuados, pois o SUS é sistema formado pelas ações e serviços da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos municípios. No período analisado, quando se intensificou a descentralização do SUS, houve redução da participação relativa da União no seu financiamento e aumento das demais esferas.

O segundo maior fator de gasto social federal no período foi a rubrica Educação e Cultura (com 14,1% do total), embora seja preciso mencionar que os níveis de ensino Fundamental e Médio sejam na verdade financiados por municípios e Estados, respectivamente. Cabe à União o financiamento prioritário do ensino de nível superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação).

Somados os aportes para as áreas da Saúde e Ensino Fundamental, tem-se que cerca de 26,9% do gasto social federal foram despendidos, no período 2002/2015, em nome de políticas e programas que estavam (bem ou mal, até o golpe de Estado de 2016, a aprovação da EC 95/2017 de teto dos gastos públicos e a eleição de Bolsonaro em 2018) se consolidando como direitos sociais-incondicionais de cidadania. Embora partindo de movimentos históricos e sociais distintos, Saúde Pública e Ensino Fundamental são duas áreas de políticas que paulatinamente foram adquirindo status independente dentro das políticas sociais brasileiras. A motivação específica, em cada um destes casos, não provém da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho nem tampouco se resume às camadas mais pobres da população. Ao contrário, ambas foram se consolidando como políticas de proteção necessárias e indispensáveis à plena realização da cidadania social.

Por fim, no eixo das políticas de **Infraestrutura Social**, encontramos nas áreas de Habitação e Saneamento, programas financiados em sua maior parte com recursos fiscais e fundos patrimoniais dos trabalhadores, como o são o

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT – PIS/PASEP). O percentual de gasto social federal com ambas as políticas somou, no período considerado, tão somente a 1,7% do total.

Ao contrário dos direitos à proteção provenientes da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, dos direitos das pessoas à assistência social e dos direitos incondicionais de cidadania, que são todos, independente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou dito de outra forma, de apropriação individual, os direitos ligados à infraestrutura social (habitação e urbanismo; saneamento e meio ambiente) são de apropriação coletiva, ou melhor, são de aplicação ou materialização apenas social. Embora de origem antiga no Brasil, as políticas de Habitação e Saneamento apenas se institucionalizaram como políticas públicas nos anos 1970. Mas problemas de ordem institucional e financeira produziram grande desarticulação das mesmas ao longo dos anos 1980 e primeira metade dos anos 1990. De modo que a tentativa de reordenamento institucional e econômico das políticas de infraestrutura social desde então – e ao menos até o golpe de 2016 e nefastos eventos posteriores – apenas confirma o seu caráter tardio e ainda periférico dentro do processo de montagem das políticas sociais brasileiras.

Do que foi dito até aqui, importa ressaltar a existência de grande diversidade nos esquemas de financiamento das diversas políticas sociais, diversidade esta que congrega as seguintes fontes: recursos orçamentários provenientes de impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas e outras de menor importância.

Conquanto esta diversidade de fontes possa ser característica institucional positiva em contexto nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções

diferenciadas para problemas de natureza diversa, acaba, no caso brasileiro, contribuindo para a sensação de que tentativas de racionalização e definição de princípios tributários mais justos para o financiamento social estariam fadadas ao fracasso, seja pela complexidade em si de tal empreitada, seja pelo conjunto de interesses divergentes envolvidos.

Embora saibamos que os marcos gerais desta institucionalidade tributária derivem de circunstâncias e fatores de ordem econômica e também de interesses e disputas políticas importantes em cada arena decisória, não deixa de ser sintomático verificar que:

- Primeiro, os princípios que deveriam estruturar os esquemas de financiamento das políticas sociais no país, embora em grande parte consagrados na legislação, não têm sido, por inteiro, aplicados na orçamentação da Seguridade Social e, pior ainda, estão sob ataque direto do governo Bolsonaro empossado em 2019;
- Segundo, que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, os quais, de outra maneira, poderiam convergir, tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva, porém, cenário este cada vez mais improvável no contexto advindo do golpe de 2016;
- Terceiro, por fim, que o arranjo tributário em cada caso concreto das políticas sociais mascara (mas não esconde!) diversos graus de injustiça (e, portanto, ineficácia) distributiva, tal qual exemplificamos rapidamente abaixo, tendo como referência apenas alguns casos paradigmáticos:

Ensino Fundamental: embora redistributivo no gasto, sobretudo o é por atender aos setores populacionais mais

mal posicionados na estrutura social desigual do país. Os programas da área, embora financiados com recursos gerais do orçamento público, incorrem em certa dose de injustiça distributiva pelo simples fato de que é a própria estrutura tributária brasileira regressiva quanto ao financiamento em geral;

Saúde: o gasto é distributivo, sobretudo, por atender aos segmentos mais pobres da estrutura social brasileira, sendo o financiamento parcialmente injusto por depender, em grande parte, de contribuições que, embora incidentes sobre bases variadas, são onerosas para os setores produtivos da economia e regressivas em seus próprios termos;

RGPS-urbano: embora parcialmente justo no esquema de financiamento, certamente é não redistributivo do ponto de vista do gasto, pois tal modelo tende sempre a sancionar a estrutura de distribuição existente;

RGPS-rural: conquanto seja bastante redistributivo no gasto, é relativamente injusto no financiamento, posto valer-se das contribuições de empregadores e trabalhadores urbanos para financiar-se; e

Seguro-desemprego: carrega certa dose de injustiça distributiva na medida em que se destina exclusivamente a trabalhadores desempregados do setor formal da economia. No entanto, este é um programa financiado basicamente com recursos do FAT (PIS/PASEP), fundo patrimonial recolhido sobre o faturamento de empresas que não necessariamente têm, em seu corpo funcional, apenas trabalhadores formalizados.

Uma síntese desses resultados pode ser visto no quadro 6:

Quadro 6

Arranjos Institucionais de Financiamento e Gastos Públicos como Condicionantes Estruturais à Implementação de Políticas Sociais no Brasil desde a CF-1988 e Potencial de Combate às Desigualdades à luz da relação progressividade/regressividade do financiamento versus distributividade/concentração dos gastos

Arranjos Institucionais de Financiamento e Gastos Públicos no Brasil.	Alocação redistributiva do gasto social	Alocação concentradora do gasto social
Progressividade na arrecadação tributária	RGPS-rural	RGPS-urbano
Regressividade na arrecadação tributária	Ensino Fundamental, Saúde	Seguro-desemprego

Fonte: Elaboração do autor.

Em termos da implementação finalística de cada uma dessas políticas públicas, tem-se, portanto, que a despeito de outros fatores típicos da implementação em cada caso concreto, a reproduzir ou atenuar situações de desigualdades sociais pré-existentes, todas as políticas partem de situações específicas em termos dos arranjos institucionais de financiamento e gastos públicos, tais que, de saída, já pré-condicionam o potencial de atuação propriamente dito de cada uma no campo da reprodução ou atenuação das desigualdades sociais pretéritas. Em outras palavras: os arranjos institucionais de financiamento e gastos públicos de cada política pública específica importam e pré-condicionam o alcance dos fatores críticos e circunstanciais de implementação de cada uma no tocante à capacidade de atenuar ou reforçar desigualdades sociais prévias.

3. Reflexões Finais.

Pelo exposto, concluímos que estudos que procuram avaliar o impacto distributivo das políticas sociais somente pelo lado dos gastos não são capazes de gerar resultados metodologicamente satisfatórios. Dada a complexidade das relações que existem entre, por um lado, a estrutura de financiamento social e, por outro, o padrão fiscal-financeiro dos gastos públicos, não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos sem considerar também, como dimensão crucial dos problemas de implementação, eficácia e efetividade distributivas, o lado do financiamento das políticas e programas governamentais da área social.

Esta afirmação leva-nos a sugerir que parte dos problemas de implementação e eficácia distributiva de algumas importantes políticas sociais de nível federal no Brasil reside nos arranjos tributários que sustentam o financiamento social como um todo. Por um lado, a tributação sobre o consumo de bens e serviços incide mais que proporcionalmente sobre as camadas de menores rendimentos da população; por outro, ela é historicamente a base de incidência mais importante para a composição da carga tributária nacional. Adicionalmente, é preciso mencionar a baixa utilização que se faz da propriedade como base de composição da carga tributária nacional. Nunca mais 1,5% do PIB é arrecadado no Brasil em nome das diversas formas de propriedade existentes, a despeito do caráter potencialmente progressivo desta base de incidência.

Em resumo, queremos chamar atenção para o fato de que qualquer estratégia de ampliação das políticas (e, portanto, dos gastos) sociais só pode ter efeito redistributivo mais potente se colado a uma estrutura tributária (lado da arrecadação) condizente com princípios conhecidos de justiça

distributiva. No caso concreto que estamos analisando, isso equivale a pensar uma estrutura tributária centrada sobre o patrimônio (ou seja, estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, cuja estrutura de distribuição no Brasil é vexatória) e progressiva no que tange aos fluxos de renda. Embora seja necessária toda uma engenharia política e tributária para alterar a estrutura final do financiamento público, posto tratar-se do mecanismo através do qual as sociedades interferem na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que historicamente justificou mudanças tributárias no passado, vale dizer, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.

Se, então, é verdade que a diversificação das fontes de tributação, aliada à simultânea ampliação das bases de incidência, foi sempre a resposta necessária do poder público frente à complexificação do sistema econômico, é possível concluir que parte dos problemas atuais do nosso sistema tributário, portanto, está ligada à situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional existente. Trata-se de descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era financeirizada e a estrutura de financiamento público anacrônica em sua conformação geral.

Por outro lado, é claro que restam ainda outras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis a impactar o potencial e a qualidade da implementação propriamente dita das políticas públicas federais, a saber:

- Incremento de *qualidade* dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade;

- Equacionamento dos esquemas específicos de *financiamento* para diversas políticas públicas de orientação federal; e
- Aperfeiçoamentos institucionais 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 do planejamento.

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, como a brasileira, 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”, trata-se 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 e ações governamentais no espaço ainda discricionário que os gestores possuem.

Neste particular, é preciso ter claro que a política social brasileira, comumente considerada, por analistas e setores conservadores da sociedade, como peso morto e elemento antagônico do crescimento econômico, pode e deve, na verdade, dentro da perspectiva ética e analítica aqui adotada, ser vista como parte integrante de um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o país, pois coloca a população – particularmente aquela vinculada ou circundada pelo salário mínimo – no centro desta estratégia.

CAPÍTULO 10

DESMONTE DO ESTADO NO GOVERNO BOLSONARO menos república, menos democracia e menos desenvolvimento.⁸⁰

José Celso Cardoso Jr.

A crise política, desta forma, vai se mantendo e prolongando a agonia do Brasil e de seu povo. É uma crise de organização das forças políticas partidárias e uma crise de liderança. É uma crise de capacidade de coordenação e de condução do país. É uma crise de força política. Sem partidos fortes e sem lideranças fortes não há capacidade de coordenação, de aglutinação das forças dispersas e fragmentadas. Partidos e líderes fracos resultam em governos fracos, em fracassos políticos e administrativos.

(A longa crise brasileira. Por Aldo Fornazieri)

Este capítulo pretende discorrer sobre as diretrizes gerais e primeiras medidas tomadas pelo governo Bolsonaro no âmbito da organização e funcionamento do Estado brasileiro, exclusivamente em nível federal e focado apenas no poder executivo.⁸¹

Para tanto, além dessa breve introdução, o texto realizará, na seção 1, uma comparação descritiva entre as

⁸⁰ Este texto é uma versão revisada e ligeiramente ajustada de um outro, escrito originalmente como capítulo do livro **Brasil: incertezas e submissão?** (Azevedo e Pochmann, 2019).

⁸¹ A principal referência para tanto são os documentos produzidos pela Fundação Perseu Abramo, **De olho no Governo: boletim de monitoramento das políticas públicas**, que vem produzindo edições periódicas referentes a fatos relevantes, medidas de governo e breves análises críticas sobre o Governo Bolsonaro. Tais documentos podem ser acessados pelo link: <https://fpabramo.org.br/2019/02/10/fundacao-lanca-boletim-de-monitoramento-de-politicas-publicas/>

estruturas de governo ao início dos mandatos de Lula 1 (2003), Lula 2 (2007), Dilma 1 (2011), Dilma 2 (2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019), simplesmente para identificar o escopo geral de cada mandato e deduzir de cada um as respectivas linhas de ação prioritárias que derivam de cada estrutura administrativa. Esta primeira parte do trabalho usará como fonte as Mensagens Presidenciais enviadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo nos anos supracitados,⁸² por ocasião da abertura dos trabalhos parlamentares. Temos ciência de que se trata aqui apenas de uma aproximação inicial ao tema, já que há muitas mediações necessárias entre o desenho da estrutura administrativa e a (capacidade e a vontade de) implementação efetiva de políticas públicas ou projetos prioritários de governo. Mesmo assim, assumimos haver correlações e sinalizações importantes entre ambas as dimensões.

Posteriormente, na seção 2, ainda em perspectiva comparada, verificar-se-á como cada mandato presidencial pretendeu (ou efetivamente buscou) moldar o Estado brasileiro (visto pela ótica apenas do poder executivo federal) de modo a implementar ou atingir alguns de seus objetivos estratégicos declarados. A ideia consiste em reunir evidências e argumentos por meio dos quais se possa entender melhor como cada mandato se instrumentalizou (em termos de capacidades estatais) para o desempenho de suas atribuições diretas, tendo como régua de análise os processos de longo prazo relacionados à *republicanização*, *democratização* e *desenvolvimento* do Estado, da sociedade e da economia brasileira. Trata-se aqui de um recurso metodológico para comparar e avaliar distintos mandatos presidenciais, em

82 Para consulta a tais documentos, acessar: Biblioteca da Presidência, Publicações Oficiais: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional?b_start:int=100

termos dos seus interesses e iniciativas particulares, com vistas à estruturação e capacitação do Estado nacional, numa perspectiva que considera este ente/ator indispensável tanto à manutenção da soberania e territorialidade nacional, como à produção de condições necessárias ao bem-estar coletivo (de índole social, econômica, política, cultural, ambiental etc.) de sua população ao longo do tempo.

Por fim, nas considerações finais, com base em constatações e conclusões parciais dos exercícios anteriores, será possível apontar para o desenho geral de Estado e para a orientação geral de políticas públicas que devem se materializar ao longo do governo Bolsonaro, avaliando ambas as dimensões em termos dos processos de *republicanização*, *democratização e desenvolvimento* do Estado, da sociedade e da economia brasileira, cf. sugerido acima.

1. De Lula a Bolsonaro: estruturas ministeriais e pretensões governativas

Conforme institui o art. 3º da Constituição Federal de 1988, constituem objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, a serem alcançados pelos Poderes da União: i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização; e iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tais objetivos representam os anseios gerais a serem alcançados pelo Poder Executivo Federal, por meio da atuação de sua Administração Pública, no exercício das funções a ele atribuídas pela própria Constituição Federal, particularmente nos arts. 21 a 24; e que podem ser assim agrupadas:

- Defesa dos direitos fundamentais e da ordem jurídica;
- Defesa do Estado e das instituições democráticas;
- Funções essenciais à Justiça;
- Tributação, economia e finanças públicas;
- Promoção da ordem social, que tem como primado o trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social (CF, art.193); e
- Promoção da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que tem como objetivo assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da soberania nacional; da propriedade privada; da função social da propriedade; da livre concorrência; da defesa do consumidor; da defesa do meio ambiente; da redução das desigualdades regionais e sociais; da busca do pleno emprego; do tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (CF, art.170).

Isto posto, embora ciente de que as relações (sobretudo de causalidade) entre estruturas organizacionais e desempenho governativo em termos de implementação de políticas públicas seja algo mediado por muitos fatores e dimensões de análise, é possível estabelecer uma aproximação entre ambos quando se busca entender e interpretar o sentido mais geral da montagem dos governos logo em seus primeiros anos de mandatos. Isso porque, de acordo com parte da literatura especializada sobre o assunto (DINIZ, 1997; GOMIDE e PIRES, 2014; BARBOSA e POMPEU, 2017; PIRES e GOMIDE, 2018; CAVALCANTE e PIRES, 2018; CAVALCANTE e GOMIDE, 2018; SALGADO, 2018a, 2018b) há correlações positivas entre a organização das estruturas administrativas de governo, os arranjos institucionais e as capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas públicas, notadamente daquelas

identificadas como prioritárias em cada mandato presidencial. O quadro 1, portanto, apresenta as estruturas de governo ao início dos mandatos de Lula 1 (2003), Lula 2 (2007), Dilma 1 (2011), Dilma 2 (2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019), simplesmente para identificar o escopo geral de cada mandato e deduzir de cada um as respectivas linhas de ação prioritárias que derivam de cada estrutura administrativa.

Aqui, em conformidade com o estudo coordenado por Salgado (2018a), parte-se do entendimento de que “(...) a estrutura orgânica do aparelho administrativo do Estado, geralmente, a cada início de mandato do Chefe do Poder Executivo, reflete, diretamente, os objetivos e prioridades estatais, assim como o modelo de Estado prevalente. Como as regras que balizam essa estruturação orgânica e determinam os diversos formatos jurídico-institucionais adotados para a ação governamental constituem definidores primários dos arranjos institucionais adotados pelo Governo, pode-se afirmar que implicam, diretamente, na capacidade estatal de implementar suas estratégias e alcançar seus objetivos.” (Salgado, 2018a: 05).⁸³

83 Ainda segundo Salgado (2018: 28): “Não há, no texto constitucional brasileiro, diretrizes que orientem ao Poder Executivo quanto ao modelo de administração interna que deve adotar, ficando a fixação dessas a critério do seu Chefe Maior, convergente com o seu projeto político de governo. Nesse sentido, dispõe, inclusive, o Supremo Tribunal Federal no Acórdão constante dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1923, de 2015, no qual manifesta o entendimento de que, no ambiente democrático pluralista, cabe aos governantes moldar o perfil e o instrumental do poder público, nos limites constitucionalmente assegurados, de forma a melhor promover seus projetos de governo (STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923. 16/04/2015. Plenário, pag.3)

Quadro 1
Comparativo entre Estruturas Ministeriais dos Governos Lula (2003 e 2007), Dilma (2011 e 2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019)⁸⁴

Lula 2003	Lula 2007	Dilma 2011	Dilma 2015	Temer 2017	Bolsonaro 2019
Governabilidade e Governança Institucional	Governabilidade e Governança Institucional				
1. Casa Civil	1. Casa Civil				
2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	-	2. Secretaria Geral
3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	2. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional
4. Comunicação de Governo e Gestão Estratégica	4. Relações Institucionais	4. Relações Institucionais	4. Relações Institucionais	-	4. Secretaria de Governo
5. Advocacia Geral da União	3. Advocacia Geral da União	5. Advocacia Geral da União			
6. Controladoria Geral da União	6. Controle e Transparência	6. Controladoria Geral da União	6. Controladoria Geral da União	4. Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União	6. Controladoria Geral da União
7. Fazenda	7. Fazenda	7. Fazenda	7. Fazenda	5. Fazenda	7. Fazenda
8. Planejamento, Orçamento e Gestão	6. Planejamento, Orçamento e Gestão	-			
-	-	9. Secretaria de Assuntos Estratégicos	9. Secretaria de Assuntos Estratégicos	-	-
-	-	10. Secretaria de Comunicação Social	10. Secretaria de Comunicação Social	-	-
-	-	-	11. Banco Central do Brasil (Bacen)	7. Banco Central do Brasil (Bacen)	8. Banco Central do Brasil (Bacen)
9. Secretaria Especial CDES	-	-	-	-	-

84 Este quadro se vale de proposta de organização das áreas programáticas de atuação governamental desenvolvidas em Cardoso Jr. (2017a e 2017b).

Capítulo 10

-	-	-	-	8. Secretaria do Programa de Parceria de Investimentos	-
Soberania, Defesa, Segurança e Território	Soberania, Defesa, Segurança e Território				
10. Relações Exteriores	9. Relações Exteriores	11. Relações Exteriores	12. Relações Exteriores	9. Relações Exteriores	9. Relações Exteriores
11. Defesa	10. Defesa	12. Defesa	13. Defesa	10. Defesa	10. Defesa
12. Justiça	11. Justiça	13. Justiça	14. Justiça	11. Justiça e Cidadania	11. Justiça e Segurança Pública
13. Integração Nacional	12. Integração Nacional	14. Integração Nacional	15. Integração Nacional	12. Integração Nacional	12. Desenvolvimento Regional
Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Infraestrutura Econômica, Social e Urbana				
14. Cidades	13. Cidades	15. Cidades	16. Cidades	13. Cidades	-
15. Minas e Energia	14. Minas e Energia	16. Minas e Energia	17. Minas e Energia	14. Minas e Energia	13. Minas e Energia
16. Transportes	15. Transportes	17. Transportes	18. Transportes	15. Transportes, Portos e Aviação Civil	14. Infraestrutura
-	-	18. Secretaria de Portos	19. Secretaria de Portos	-	-
-	-	-	20. Secretaria de Aviação Civil	-	-
17. Comunicações	16. Comunicações	19. Comunicações	21. Comunicações	-	-
Produção, Inovação e Proteção Ambiental	Produção, Inovação e Proteção Ambiental				
18. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	17. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	20. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	22. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	16. Indústria, Comércio Exterior e Serviços	-

Desmonte do Estado no governo Bolsonaro

19. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	18. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	21. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	23. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	17. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15. Agricultura, Pecuária e Abastecimento
20. Secretaria Especial Aquicultura e Pesca	19. Secretaria Especial Aquicultura e Pesca	22. Pesca e Aquicultura	24. Pesca e Aquicultura	-	-
21. Ciência e Tecnologia	20. Ciência e Tecnologia	23. Ciência e Tecnologia	25. Ciência, Tecnologia e Inovação	18. Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	16. Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
22. Turismo	21. Turismo	24. Turismo	26. Turismo	19. Turismo	17. Turismo
23. Meio Ambiente	22. Meio Ambiente	25. Meio Ambiente	27. Meio Ambiente	20. Meio Ambiente	18. Meio Ambiente
-	-	-	28. Secretaria da Micro e Pequena Empresa	-	-
Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades				
24. Trabalho e Emprego	23. Trabalho e Emprego	26. Trabalho e Emprego	29. Trabalho e Emprego	21. Trabalho	-
25. Previdência Social	24. Previdência Social	27. Previdência Social	30. Previdência Social	-	-
26. Assistência e Promoção Social	25. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	28. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	31. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	22. Desenvolvimento Social e Agrário	19. Cidadania
27. Saúde	26. Saúde	29. Saúde	32. Saúde	23. Saúde	20. Saúde
28. Educação	27. Educação	30. Educação	33. Educação	24. Educação	21. Educação
29. Cultura	28. Cultura	31. Cultura	34. Cultura	25. Cultura	-
30. Esporte	29. Esporte	32. Esporte	35. Esporte	26. Esporte	-
31. Desenvolvimento Agrário	30. Desenvolvimento Agrário	33. Desenvolvimento Agrário	36. Desenvolvimento Agrário	-	-
32. Segurança Alimentar e Combate à Fome	-	-	-	-	-
33. Secretaria Especial Direitos Humanos	31. Secretaria Especial Direitos Humanos	34. Secretaria Especial Direitos Humanos	37. Secretaria Especial Direitos Humanos	-	22. Mulher, Família e Direitos Humanos

Capítulo 10

34. Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	32. Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	35. Secretaria Políticas para as Mulheres	38. Secretaria Políticas para as Mulheres	-	-
-	33. Secretaria Especial Políticas de Promoção da Igualdade Racial	36. Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial	39. Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal da Legislação Planalto, abrigado no sítio eletrônico oficial da Presidência da República (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>).

Segundo o mesmo estudo (Salgado, 2018a: 11-12), são especialmente orientadores os seguintes entendimentos consolidados da literatura acima mencionada:

- Os arranjos institucionais implicam diretamente na capacidade governamental de implementar políticas públicas e alcançar objetivos;
- As estruturas organizacionais do governo e as regras que delimitam e definem as suas competências e forma de atuação são elementos constitutivos e definidores primários dos arranjos institucionais.
- O modelo de organização da estrutura administrativa do governo, particularmente no que se refere aos formatos jurídico-institucionais adotados e às tecnologias de coordenação político-administrativa, de delegação de competências, de descentralização, de terceirização e de privatização da ação estatal empregadas refletem, diretamente, os objetivos e as prioridades políticas dos governantes, assim como o modelo de Estado praticado, mais autoritário ou mais democrático, liberal ou provedor de bem-estar social;

- O exercício da capacidade estatal, em diferentes dimensões, implica a adoção de diferentes estruturas orgânicas para o aparelho administrativo, que melhor se ajustem às funções estatais preponderantes. Em outras palavras, setores de governo responsáveis por funções coercitivas, fiscais, administrativas, relacionais ou regulatórias provavelmente adotam arranjos estruturais diferenciados entre si, adequados às capacidades deles requeridas;
- As estruturas orgânicas assumidas pela máquina estatal em diferentes áreas de competência do governo devem se adequar às funções estatais por ela desempenhadas;
- Os arranjos híbridos merecem maior atenção quanto às estruturas de coordenação, articulação e supervisão necessárias por conjugarem agentes originários de ambientes regidos por regras muito diferentes – a administração pública e o setor privado (mercado e setor social);
- A diversidade de arranjos institucionais e, por extensão, da estrutura orgânica da máquina pública definida pelos governos tem impactos diretos na sua capacidade de governança e governabilidade; e
- As alterações (mutações) ocorridas na estrutura organizacional da máquina administrativa do Estado afeta a capacidade do governo de implementar políticas públicas.

Dito isto, quando se comparam as estruturas ministeriais dos governos desde 2003, percebe-se, no tocante ao bloco responsável pela produção e manutenção da **governabilidade política e governança institucional**, que **Lula** manteve em seus dois mandatos praticamente a mesma composição de ministérios, secretarias e órgãos com status ministerial, exceção feita ao rebaixamento institucional

do CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) na passagem do primeiro para o segundo mandato, mas preocupando-se, em especial no segundo mandato, com os temas das Relações Institucionais do executivo com o legislativo e com o Controle e a Transparência dos atos de governo, uma resposta desde cima à crise do chamado *mensalão* e aos riscos para a governabilidade após a reeleição presidencial.

Neste mesmo conjunto de pastas voltadas à governabilidade política e à governança institucional, os mandatos de **Dilma** buscaram reforçar espaços de reflexão, formulação e comunicação estratégicas de governo, por meio da elevação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e da Secretaria de Comunicação Social (SECOM) ao patamar de instâncias ministeriais no âmbito da Presidência da República. Ainda em Dilma, visando apaziguar o mercado financeiro e manter sinalizações positivas quanto ao controle da inflação e da política econômica, que naquele momento esboçava uma tentativa de escape do tripé macroeconômico vigente desde praticamente o início do Plano Real, também o Banco Central do Brasil (Bacen) foi alçado ao status ministerial, indicando um caminho quase sem volta rumo à sua independência operacional (de fato e de direito), algo que não à toa foi mantido nos governos Temer e Bolsonaro.⁸⁵

85 A avaliação deste texto é convergente com o estudo coordenado por Salgado (2018: 27), segundo o qual “nos Governos Lula 1, Lula 2, Dilma 1 e Dilma 2 houve ampliação da máquina pública, com aumento expressivo no número de órgãos superiores da administração direta do Executivo Federal. Acompanhou esse incremento, o foco em áreas de competência que até então não haviam recebido atenção especial do Governo, notadamente no campo da promoção da cidadania e dos direitos fundamentais; na promoção do turismo, do desenvolvimento industrial, de serviços e de comércio exterior; e o de desenvolvimento nacional integrado. Em algumas dessas áreas, a atenção do Executivo Federal já havia se iniciado em FHC 2, tendo os governos subsequentes mantido a diretriz de foco e aumentando

Ainda neste bloco da governabilidade e governança, o governo **Temer**, por sua vez, buscou reenquadrar – sem muito êxito – as dimensões do controle (agora renomeado para Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União), e da gestão pública (esta área renomeada para Planejamento, Desenvolvimento e Gestão). A novidade deste mandato, portanto, ficou por conta da transformação de secretarias anteriores em Secretaria do Programa de Parceria de Investimentos, com o intuito de centralizar e acelerar no âmbito presidencial as decisões cruciais relativas às privatizações do setor produtivo estatal e demais iniciativas normativas, regulatórias e de financiamento dos investimentos público-privados, os quais, não obstante, continuaram praticamente estagnados desde então.

Finalmente, no governo **Bolsonaro**, as principais mudanças até agora implementadas neste bloco de ministérios, secretarias e órgãos com status ministerial voltados à governabilidade política e à governança institucional foram: i) o rebaixamento institucional ou eliminação de instâncias relacionadas à comunicação de governo e à articulação política por meio de conselhos participativos, e ii) a centralização das áreas de planejamento, gestão e econômicas sob o mando do Ministério da Economia, um formato tanto desaconselhável do ponto de vista teórico como propenso à ineficiência ou paralisia decisória do ponto de vista da experiência histórica brasileira e internacional, devido a, dentre outros fatores, o gigantismo adquirido por esta pasta nesse novo (e pior!) formato.

No tocante às áreas programáticas de atuação governamental, não há mudanças aparentemente relevantes no tocante à organização ministerial dos temas relacionados o investimento nelas.”

à **Soberania, Defesa, Segurança e Território**, embora saibamos estarem em curso mudanças profundas do ponto de vista programático em cada uma dessas esferas de atuação estatal. Os governos **Lula** e **Dilma** mantiveram tanto a mesma estrutura ministerial como buscaram seguir orientações parecidas em termos programáticos.⁸⁶

Por sua vez, o governo **Temer** começa uma mudança mais sensível na área de Justiça e Segurança Pública, mudança essa que se vê agora reforçada no governo **Bolsonaro**, que tem no mote da *repressão* (aberta e velada, real e simbólica) um dos seus temas principais. Ademais, o governo Bolsonaro rebaixou o status ministerial das Cidades, submergindo-o ao Ministério do Desenvolvimento Regional, algo certamente desconectado das visões que identificam no meio urbano o locus principal dos problemas contemporâneos, tais como trabalho e renda, cultura e qualidade de vida, mobilidade e moradia, saúde e saneamento, segurança alimentar e segurança pública, dentre outros de grande relevância.

Na área programática de **Infraestrutura Econômica, Social e Urbana**, o governo **Lula** manteve o tripé ministerial clássico que historicamente cuida das Minas e Energia, Transportes (incluindo todos os modais) e Comunicações. Já por conta do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) lançado em 2007, houve durante o governo **Dilma** o desmembramento (com fortalecimento) dos modais para portos (Secretaria de Portos) e aviação civil (Secretaria de Aviação Civil), ambas com status ministerial.

86 Parecidas, mas diferentes, já que, por exemplo, no caso das Relações Exteriores, não houve por parte do governo Dilma o mesmo ímpeto e presença internacional brasileira que aquele havido durante o governo Lula.

Tal situação começou a ser revertida no governo **Temer**, que reunificou as pastas dos Transportes, Portos e Aviação Civil, movimento este que foi intensificado no governo **Bolsonaro** por meio da transformação desta área em Ministério da Infraestrutura e deslocamento das Comunicações para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, incorrendo-se aqui, no mesmo equívoco praticado com o Ministério da Economia.

Esta pasta, juntamente com as da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Turismo e Meio Ambiente foi o que restou de ênfase governamental no governo **Bolsonaro** para o conjunto de temas relacionados às áreas programáticas da **Produção, Inovação e Proteção Ambiental**. Algo bem diferente dos governos **Lula** e **Dilma**, que em 2015, por exemplo, explicitava da seguinte maneira o entendimento sobre a atuação estatal neste campo de políticas públicas: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Pesca e Aquicultura; Ciência, Tecnologia e Inovação; Turismo; Meio Ambiente e uma Secretaria da Micro e Pequena Empresa com status ministerial.

O mesmo fenômeno de redução ministerial e reorientação programática com enfraquecimento relativo de áreas antes estratégicas também se observa no campo das políticas públicas de **Proteção Social, Direitos e Oportunidades**. Neste caso, vê-se que os governos **Lula** e **Dilma** conferiram status ministerial a temas e setores populacionais nunca antes tão empoderados, resultando em 2015 na seguinte configuração máxima: Trabalho e Emprego; Previdência Social; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Saúde; Educação; Cultura; Esporte; Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Políticas de

Promoção da Igualdade Racial. Essas 11 áreas programáticas de atuação governamental em 2015 foram reduzidas para 6 no governo **Temer**, e para apenas 4 no governo **Bolsonaro**, indicando não apenas a perda de importância estratégica das temáticas sociais na agenda governamental atual, como mais grave, uma mudança de orientação programática em cada uma delas que aponta para uma subtração de direitos e para uma tentativa de reversão da proteção social que vinha sendo construída no Brasil desde a CF-1988. Tanto nos discursos governamentais como nos encaminhamentos legislativos em curso, preponderaram intenções abertas no sentido da desconstitucionalização de direitos e políticas sociais em geral, além de propostas de criminalização de movimentos e lideranças sociais pelo país.

2. De Lula a Bolsonaro: pretensões governativas e desempenho estatal

Uma vez mapeadas de forma geral as pretensões governativas desde Lula a Bolsonaro, é possível avançar na direção de como cada mandato presidencial pretendeu (ou efetivamente buscou) moldar o Estado brasileiro de modo a implementar ou atingir alguns de seus objetivos estratégicos declarados.

Tendo como critério de análise os processos de longo prazo relacionados à *republicanização*,⁸⁷ *democratização*⁸⁸ e *desenvolvimento*⁸⁹ do Estado, da sociedade e da economia brasileira, trata-se aqui de sintetizar, por meio do quadro 2, uma avaliação preliminar de desempenho e expectativa governamental que pontua de 1 (= desempenho ruim) a 2 (= desempenho médio) e 3 (= desempenho satisfatório) a atuação (nos casos dos governos findos) ou a intenção (no caso do governo em curso), relativamente a aspectos e dimensões do processo de construção e fortalecimento do Estado no Brasil.⁹⁰

87 Por **republicanização**, entendemos aqui um processo histórico por meio do qual um país e sua nação buscam se aproximar de uma forma de organização política do Estado que visa (e prevê) a repartição e o equilíbrio do poder entre seus cidadãos e organizações. Para tanto, ver Cardoso Jr. e Bercovici (2013), onde se lê, na pg. 35, que: “(...) a institucionalização da República requer o aprimoramento – e até mesmo a radicalização, ainda que incremental – da política democrática, na direção da democracia como aprendizado republicano, capaz de torná-la mais apta a refletir o conjunto da demos, a comunidade política em sua integridade.”

88 Por **democratização**, referimo-nos aqui à forma de organização política da sociedade por meio da qual opiniões, vontades e interesses diversos podem ser agregados, manifestos e representados, e os conflitos podem ser disciplinados, regrados e “momentaneamente resolvidos”. De acordo com Tilly (2007: 13), “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos são amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas.”

89 Por **desenvolvimento**, queremos aqui demarcar uma forma específica de organização econômica da sociedade por meio da qual se busca avançar, material e culturalmente, nos arranjos institucionais de produção, distribuição e apropriação do excedente econômico gerado coletivamente. Para este tema, ver Cardoso Jr. (2015).

90 Evidentemente, trata-se de uma avaliação aproximada, que usa como parâmetros de pontuação alguns critérios importantes (porém não exaustivos) da configuração de Estados nacionais republicanos, democráticos e desenvolvidos, cujas definições seguem no texto e cujos critérios se listam no quadro 2. Ainda como alerta metodológico, embora a pontuação aplicada de cada quesito a cada governo reflita uma leitura/

Na discussão sobre República, em Cardoso Jr. e Bercovici (2013: 36) relembra-se que “(...) o Estado é o principal instrumento de ação coletiva da comunidade política. Por isso, seus princípios de ação e organização, enquanto condições para o exercício do poder, são centrais na análise da questão republicana do bom governo. Sob este enfoque, a agenda de reflexões sobre o Estado impõe, para além da discussão sobre a eficácia e eficiência de suas ações, a análise de sua legitimidade e adequação ao interesse público. Neste sentido, é preciso inquirir permanentemente as instituições estatais sobre seu caráter republicano.”

interpretação pessoal de natureza retrospectiva acerca dos governos findos de Lula, Dilma e Temer e apenas uma projeção subjetiva acerca do governo Bolsonaro, pareceu-nos importante essa confrontação inicial com vistas ao acompanhamento futuro (e ainda comparativo) que se pretende realizar sobre este governo em curso.

Quadro 2
Comparativo entre Desempenhos Gerais dos Governos Lula, Dilma, Temer (governos findos) e Bolsonaro (intenções do governo em curso), em termos dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da Sociedade e da Economia brasileira.

ORÇAMENTÁRIO	Lula	Dilma	Temer	Bolsonaro
1. República:				
1.1 Transparência dos processos decisórios.	1	1	1	1
1.2 Transparência dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas.	2	2	1	1
1.3 Controle social sobre os 3 poderes (executivo, legislativo e judiciário).	2	2	1	1
1.4 Controle social sobre os meios de comunicação públicos e privados.	1	1	1	1
	50%	50%	33,3%	33,3%
2. Democracia:				
2.1 Democracia representativa (parlamento, congresso nacional).	2	1	1	1
2.2 Democracia participativa (conselhos, conferências, audiências, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho).	3	2	1	1
2.3 Democracia deliberativa (referendos, plebiscitos, iniciativas populares).	2	1	1	1
	77,7%	44,4%	33,3%	33,3%
3. Desenvolvimento:				
3.1 Inserção internacional soberana.	3	2	1	1
3.2 Macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda.	3	2	1	1
3.3 Estrutura tecnoproductiva avançada e regionalmente integrada.	2	2	1	1
3.4 Infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade).	2	2	1	1
3.5 Sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana.	2	1	1	1
3.6 Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades.	3	3	2	1
3.7 Fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.	2	1	1	1

	81%	62%	38,1%	33,3%
Totais	30	22	15	14
% sobre total	71,4%	54,7%	35,7%	33,3%

Fonte: Elaboração própria.

Nota: 1 = desempenho ruim; 2 = desempenho médio; 3 = desempenho satisfatório.

No que tange à **Democracia**, ainda em Cardoso Jr. e Bercovici (2013: 494), tem-se que “(...) a democracia precisa ser compreendida não só por seus aspectos procesuais e contingenciais; deve ir além da concepção minimalista que está associada à regularidade de regras bem definidas e estáveis, pois há também uma dimensão de aprendizado democrático que lhe é essencial. Nessa longa jornada civilizatória, o Estado aparece como peça importante, não como fim em si mesmo, mas como instrumento potencial para a ampliação da esfera pública.”

Finalmente, em termos do **Desenvolvimento**, partimos da constatação segundo a qual, na experiência brasileira recente, 7 dimensões relevantes desse processo estavam aparentemente em construção: i) Inserção internacional soberana; ii) Macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda; iii) Estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; iv) Infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade); v) Sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana; vi) Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; vii) Fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.⁹¹

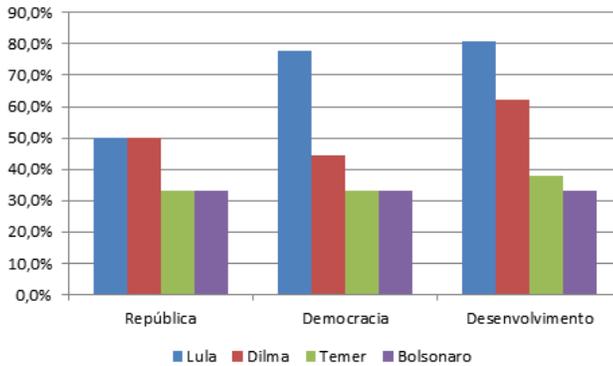
91 Para um aprofundamento teórico e empírico, ver Cardoso Jr. (2015).

Tudo somado, portanto, tem-se como primeira aproximação ao complexo e multifacetado tema do *desempenho institucional* agregado do setor público federal brasileiro, que as pretensões governativas derivadas da visão de conjunto das estruturas ministeriais dos quatro governos sob análise neste texto, conformam um processo de *perda de densidade*, entre os governos Lula e Dilma, e de *verdadeiro desmonte*, na passagem dos governos Lula para Temer e Bolsonaro, no que diz respeito à tríade República, Democracia e Desenvolvimento.⁹²

Enquanto as dimensões **republicana** (cuja pontuação agregada dessa dimensão passa de 5 para 4 entre os governos Lula/Dilma e Temer/Bolsonaro), **democrática** (cuja pontuação passa de 7 para 5 entre os governos Lula e Dilma, e de 5 para 3 deste aos governos Temer e Bolsonaro) vão se enfraquecendo nas passagens de um governo a outro, a dimensão do **desenvolvimento** sofre um abalo (de 17 para 13 pontos) entre os governos Lula e Dilma, e um colapso (de 17 para 8 e 7 pontos, respectivamente) na comparação entre os governos Lula/Temer e Lula/Bolsonaro.

92 De acordo com o estudo de Salgado (2018: 30), “Os Governos Lula 2, Dilma 1 e Dilma 2 orientaram-se por diretrizes políticas convergentes com a do Governo Lula 1; e no período de pouco mais de treze anos registram-se os menores índices percentuais de alteração na estrutura básica do Executivo Federal. Aliás, o mesmo pode ser dito do período de Governo FHC 1 e FHC 2, sugerindo que governos de continuidade interferem/modificam menos a estrutura da máquina pública.”

Gráfico 1
Comparativo entre Desempenhos Gerais dos Governos Lula, Dilma, Temer (governos findos) e Bolsonaro (intenções do governo em curso), em termos dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da Sociedade e da Economia brasileira.



Fonte: Quadro 1. Elaboração Própria.

3. Reflexões Finais: o governo Bolsonaro/Guedes e a crise brasileira

Ambos os exercícios realizados neste texto informam sobre um processo de **desmonte do Estado brasileiro**, em termos das dimensões *republicana*, *democrática* e do *desenvolvimento nacional*, processo esse que tem início ainda no governo Dilma e se intensifica nos governos Temer e Bolsonaro.

Em primeiro lugar, do ponto de vista das relações entre “estruturas ministeriais e pretensões governativas”, vê-se que o enxugamento das estruturas ministeriais que se observa na passagem dos governos Lula/Dilma para Temer/Bolsonaro representa não apenas um discurso de redução de gastos públicos sob uma ótica equivocada de ajuste fiscal, novamente

em voga desde o golpe de 2016, mas sobretudo um desejo de reorientação programática das políticas e gastos públicos sob o comando de uma visão de mundo liberal-conservadora em termos ideológicos, como também anacrônica e reducionista em termos do peso e papel do Estado, da economia e da sociedade na contemporaneidade.

Em segundo lugar, do ponto de vista das relações entre “pretensões governativas e desempenho estatal”, ainda que as comparações dos governos findos de Lula, Dilma e Temer com o governo em curso de Bolsonaro esteja feita em bases subjetivas acerca do desempenho real deste último, as conclusões preliminares aqui levantadas são consistentes tanto com as relações já observáveis na seção 1 entre estrutura ministerial e pretensões governativas, como com as declarações, sinalizações e primeiras medidas em implementação, desde a posse em 1º janeiro de 2019, frente a cada um dos critérios listados no quadro 2.⁹³

Ademais, reforça essa conclusão acerca do ***desmonte do Estado nacional sob o governo Bolsonaro***, 3 características de personalidade já visíveis dos seus integrantes principais de primeiro escalão ministerial, quais sejam:

- *Oligofrenia* frente às teorias explicativas e evidências empíricas do mundo real, dentro do qual vive e viverá a maior parte dos brasileiros e brasileiras neste século XXI em ebulição;

93 Em outras palavras: ainda que tais projeções não estejam fundadas em fatos objetivos ou realizações definitivas de governo, derivam de declarações, sinalizações e primeiras medidas em implementação que apontam, até o momento, nesta direção do desmonte do Estado nacional, quando visto pela ótica dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento acima sugeridos.

- *Prepotência*, arrogância e simplismo com os quais os políticos, burocratas e cientistas do atraso vêm tratando assuntos tão complexos como os são, por exemplo, os do crescimento econômico, das finanças públicas e das políticas sociais, apenas para ficarmos nos mais evidentes desde o golpe de 2016;
- *Má-fé* por parte dos mesmos políticos, burocratas e cientistas ao ancorar seus diagnósticos e proposições em interpretações não só irreais e falaciosas do ponto de vista da teoria e da história, mas sobretudo negativas acerca das razões da sociabilidade cotidiana, das motivações comportamentais dos agentes econômicos e demais atores sociais, como ainda, negativas acerca da própria natureza e funcionamento das instituições do Estado brasileiro.

É claro que tais características se espriam diferenciadamente pelos 3 núcleos principais de composição do atual governo, a saber: i) núcleo midiático-ideológico-diversionista; ii) núcleo jurídico-policial-militar; e iii) núcleo econômico-liberal-fundamentalista, resumidamente listados no quadro 3.

Segundo Diniz e Azevedo (1997), governabilidade e governança assumem feições diferentes em ambientes autoritários e democráticos. Nos primeiros, tendem a concentrar poderes em torno de tecnocracias que reforcem a capacidade decisória do Executivo, como forma de evitar o bloqueio das forças sociais e/ou políticas, provocando o enclausuramento burocrático das decisões e o insulamento dos núcleos tecnocráticos da máquina governamental como estratégias de preservação da racionalidade das políticas formuladas.

Já nos ambientes democráticos, a dinâmica participativa e a obtenção do consentimento de grupos sociais e econômicos afetados, positiva ou negativamente pelas decisões de governo, aparecem como elementos cruciais do sucesso e da eficácia das estratégias governamentais. Governabilidade passa a depender tanto da capacidade do governo de manejar de forma eficaz e eficiente o aparato estatal, aí incluídas as tecnocracias e as tecnologias de gestão disponíveis; mas também da capacidade de articulação desse aparato estatal com as instâncias da política democrática.

Quadro 3
Frações de Classe no Poder no Governo Bolsonaro

Núcleos de poder	Desenho geral de ocupação do poder de Estado	Posições e Orientações Gerais para a Ação Governamental e as Políticas Públicas
1. Núcleo midiático-ideológico-diversionista	1.1 Clã dos Bolsonaro 1.2 Olavistas 1.3 Segmentos de igrejas evangélicas	.Manter a dissonância cognitiva, a moral dos bolsonaristas em alta, dando a eles representatividade e amparo psicológico ao ideário conservador que sustentou a campanha eleitoral. .Fidelizar os seguidores do bolsonarismo, desviar a atenção, causar indignação e tristeza entre os progressistas, enquanto os núcleos 2 e 3 colocam em prática suas agendas. .Valorização da mediocridade travestida de intelectualidade.
2. Núcleo jurídico-policia-militar	2.1 Lavajatistas 2.2 Militares (forças armadas e aparato policial-repressivo) 2.3 Segmentos do poder judiciário	.Composto por profissionais alinhados ao projeto de poder, sabem operar o Direito e a máquina repressiva do Estado a seu favor. .Dar sustentação aos outros dois núcleos, por meio da abertura de processos civil e penal contra adversários, mobilizando instrumentos jurídicos, fiscalizatórios e intimidatórios do Estado para acuar e amedrontar os opositores da agenda neoliberal.

<p>3. Núcleo econômico-liberal-fundamentalista</p>	<p>3.1 Fundamentalistas de mercado (todo o setor financeiro e segmentos dos setores produtivos)</p> <p>3.2 Latifundiários</p> <p>3.3 Segmentos da burocracia pública</p>	<p>.Formado por neoliberais fundamentalistas, tem como objetivo colocar em prática a agenda do mercado.</p> <p>.Essa agenda consiste em: abertura da economia ao capital estrangeiro, ajuste fiscal pelo lado da despesa, com privatizações amplas e rápidas, redução do papel do Estado na regulação da atividade econômica, na prestação de serviços e no fornecimento de bens e programas sociais, desregulamentação e rebaixamento do trabalho e máxima desvinculação orçamentária possível.</p> <p>.Tentativa de fundamentação científica de interesses particulares a partir de uma pseudo superioridade da economia dogmática como instrumentação técnica.</p>
---	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir das seguintes referências: i) DIAP: Silvio Almeida, Sobre política, distração e destruição; ii) Teoria e Debate: Antônio Augusto de Queiroz, Agenda e modus operandi do governo Bolsonaro; iii) Fundação Perseu Abramo: Os grupos de interesse no governo Bolsonaro.

Desta forma, condizente com as interpretações e conclusões de outros capítulos deste livro, somos forçados a concluir que o atual governo Bolsonaro caminha rapidamente para uma estratégia de acirramento de contradições relativamente aos segmentos da sociedade não alinhados a seu projeto de poder. Mas sendo tais segmentos mais numerosos e representativos da diversidade brasileira que os seus seguidores, deverá haver uma inclinação autoritária crescente por parte das frações de classe no poder no governo Bolsonaro, com vistas a impor – até mesmo pela força bruta – os seus anseios e projetos.

Neste sentido, oxalá a comunidade internacional democrática e a sociedade brasileira consciente do perigo autoritário em curso possam rapidamente perceber a abrangência, a profundidade e a velocidade desta agenda retrógrada para então se reorganizarem coletivamente e se reposicionarem politicamente com vistas à recuperação das tendências recentes de construção da República, da Democracia e do Desenvolvimento no espaço nacional.

CAPÍTULO 11

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA

inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público.⁹⁴

José Celso Cardoso Jr., Daniel Tarragó Sanfeliu e
Quim Brugué Torruella

Não há dúvida de que nas últimas décadas têm proliferado, notavelmente, em vários lugares do mundo e sobretudo no Brasil, experiências diversas de participação social ou cidadã. Em nosso país, um grande número de administrações públicas e municípios têm levado a cabo processos participativos de vários tipos, muitos deles vinculados a questões sociais, urbanísticas, ambientais e de desenvolvimento econômico local. Por outro lado, também vai-se criando uma enorme quantidade de instâncias participativas de caráter permanente, conhecidas, entre nós, como os *conselhos* e as *conferências* de políticas públicas, as *ouvidorias* e as *audiências* públicas, além de instâncias não-permanentes, como os fóruns, mesas de negociação e grupos de trabalho, os lobbies e demais arenas semiestruturadas de participação direta, tudo com a intenção de incorporar critérios cidadãos (vale dizer: republicanos e democráticos) na definição das políticas públicas nacionais.⁹⁵

94 Este texto é uma versão revisada e ligeiramente ajustada de um outro, escrito originalmente como capítulo do livro **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir**. (Cardoso Jr., 2015).

95 Para o caso brasileiro, há já uma imensa bibliografia a respeito do tema, da qual gostaríamos de destacar os livros organizados por Pires (2011) e

Não obstante, a verdade é que existem muitas dúvidas sobre o impacto que tais experiências vem tendo em termos de sua capacidade de fazer frente, com sucesso, aos problemas de sociedades cada vez mais complexas. Multiplicam-se as vozes que criticam e acusam a participação de ter provocado um certo caos dentro das administrações, e de haver gerado falsas expectativas sobre os cidadãos que, além de participarem, exigem que a política seja capaz de resolver os seus problemas. Assim, afigura-se que a participação cidadã tenha se mostrado uma fórmula de “hippies iluminados”, ou seja, um modismo impulsionado por uma esquerda militante que, mais que buscar soluções, tem procurado ganhar terreno sobre uma forma racional de fazer política, baseada na eficácia e eficiência, com o fim de impregnar ideologicamente nossas administrações públicas, as quais deveriam ser unicamente o mundo da técnica, do profissionalismo e da neutralidade.

Não vamos negar a existência de problemas de fundo, pois os há, quando falamos em mudar a maneira tradicional de fazer política, ou seja, quando falamos de uma nova forma de governar, voltada não apenas para as pessoas, mas também com as pessoas. Mas também acreditamos que é a única forma que temos para fazer frente, com alguma probabilidade de êxito, aos assim chamados *problemas malditos* do século XXI. E para demonstrar isso, vamos tentar responder às seguintes perguntas:

A participação cidadã é uma moda ou uma necessidade? As administrações públicas são o mundo da técnica e da neutralidade ou especialmente da política? A eficácia e a eficiência são conceitos neutros ou respondem a uma ideologia Avritzer & Souza (2013), no âmbito das atividades de pesquisa aplicada e assessoramento governamental da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

política? Existem soluções puramente técnicas para resolver os problemas do século XXI ou devemos recorrer a um diálogo permanente? Faz falta transformar as administrações públicas ou devemos apenas melhorar o seu funcionamento atual? Devemos ser ditadores com a administração ou democratizá-la? Precisamos de mais ou menos política?

Essas e outras questões têm sido constantemente explicitadas mundo afora, mas apenas parcialmente respondidas a contento, e isso não só porque de fato dizem respeito a exercícios ainda incipientes de experimentação e inovação institucional no interior de administrações públicas tradicionais, como também porque a *ousadia* não é exatamente a regra em ambientes burocráticos marcados seja pelo incrementalismo de procedimentos, seja pelo conservadorismo das teorias e das práticas.

Outra razão se refere ao fato de que ainda são poucos e mal difundidos os estudos que buscam respostas às indagações acima. Por isso, visando enfrentar o desafio, este texto está organizado da seguinte maneira. Após esta breve introdução, argumenta-se, na seção 1, em favor da *participação social como método de governo* (Pires & Vaz, 2012), buscando desarmar algumas das proposições frequentemente utilizadas para minimizar ou mesmo ridicularizar a participação cidadã em processos de governo.

Na seção 2, por sua vez, defende-se a necessidade de *reinventar a democracia* (Santos, 1999), alertando para a falência das formas tradicionais de se fazer política e, conseqüentemente, para a incapacidade dos governos atuais em governar, e dos cidadãos em governar os seus próprios governos. Daí a necessidade, sustentada na seção 3, de se

recuperar a boa política (Brugué, 2012) como forma de superar a barbárie moral que tomou conta das relações políticas e das próprias administrações públicas no Brasil e no mundo.

Isto posto, na sequência do texto, a seção 4 trata de avançar para a essência dos métodos participativos, aplicáveis também em procesos internos de governo. Em síntese, trata-se de desenvolver *novas capacidades administrativas* para que os governos sejam capazes de melhor explicarem e comunicarem os seus planos, objetivos e metas, tanto internamente ao âmbito da administração pública, como junto à sociedade. Em segundo lugar, novas capacidades administrativas para melhor escutarem as opiniões e desejos coletivos e para prestarem contas de forma mais célere e honesta das atividades realizadas em determinado período.

Com isso, chegamos finalmente ao cerne da *administração pública deliberativa*. Após proceder à crítica dos fundamentos da chamada (e quiçá já ultrapassada) nova gestão pública na seção 5, na seção 6 o texto estabelece os fundamentos dessa outra proposta de governança da coisa pública: i) menos especialização e mais criatividade; ii) menos dados e mais filosofia; iii) menos endogamia e mais diversidade. Para tanto, apostar em habilidades relacionais (de natureza tecnopolítica) das novas gerações de dirigentes e servidores públicos em formação, como também na capacidade de aprendizagem organizacional e institucional decorrente tanto da inteligência coletiva já instalada em nossas repartições públicas como das práticas participativas e/ou deliberativas concretas já em curso no interior das mesmas.

1. A Espiral do Silêncio: os tópicos da participação

Sempre que falamos de participação cidadã, aparece uma série de argumentos aparentemente mui convincentes que pretendem deslegitimá-la e frente aos quais cada vez mais cidadãos, políticos e técnicos da administração sucumbem. Nesta seção veremos quais são esses argumentos e as falácias que eles escondem.

A participação cidadã é lenta. Retarda a tomada de decisões e converte a democracia em algo ineficaz.

É verdade, a participação cidadã prioriza a inteligência ao invés da rapidez. Para gerar inteligência coletiva precisamos introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, coisa que requer tempo. O acerto e a eficácia das decisões depende de sua inteligência, não de sua rapidez.

A participação cidadã não é necessária porque os cidadãos escolhem seus representantes políticos em processos eleitorais para que ajam, não para que nos devolvam a bola quando não sabem que decisão tomar.

Vamos por partes. Em primeiro lugar, os cidadãos não escolhem os seus representantes políticos para que eles façam o que lhes dê vontade durante o seu mandato. É verdade que quando votamos, fazemo-lo, ao menos em teoria, em função de um programa eleitoral, mas não é menos verdade que dito programa, na maioria dos casos, simplesmente não se cumpre. Além disso, de acordo com as regras do marketing político, os programas eleitorais são regidos pela “regra dos três dez”, a saber: um programa eleitoral não pode ter mais de dez propostas; cada proposta deve ter menos que dez palavras; e todas as propostas devem ser entendidas por crianças de dez

anos. Então a questão é: quais informações nos dão os partidos políticos que se apresentam nas eleições quando chegam ao poder? A resposta é simples: muito poucas. E se isso não fosse suficiente, que diferenças há entre os programas eleitorais dos partidos políticos que têm mais chances de ganhar as eleições? Finalmente, no que diz respeito à segunda parte do argumento, estou totalmente de acordo: quando os governos não têm nem idéia das decisões que devem tomar, não há que se fazer processos de participação cidadã, mas apenas convocar novas eleições, porque isso significa que os nossos governantes perderam completamente o rumo. Utilizar a participação cidadã para governar não significa fazer uma carta para os reis magos! Deve haver limites e um roteiro de ação, e os responsáveis por fixá-los são precisamente os políticos.

A participação cidadã é particularista, as pessoas não têm visão de bairro nem de cidade, nem de qualquer coisa que vá além dos seus próprios assuntos.

Os seres humanos são egoístas, mas também somos colaborativos por natureza. O particularismo, em grande parte, o temos fomentado desde as próprias instituições, fazendo crer que a política é uma ferramenta para satisfazer interesses individuais. Se acreditamos que as pessoas são incapazes de compreender, depois de se lhes explicar, que nos ditos espaços participativos não cabem reivindicações pessoais - *porque se trata de gerir o bem comum e o interesse coletivo* - então estaremos convencidos de que as pessoas são totalmente estúpidas, com o que já não é necessário acrescentar mais nada!

A participação cidadã reforça o papel dos grupos de pressão, enfraquecendo os partidos políticos.

Mas não havíamos chegado ao ponto em que há um sentimento geral entre o público de que os partidos políticos “sequestraram” a democracia? Vamos ver: quais são os *lobbies* que tradicionalmente têm sido influentes na política? São, basicamente, os grupos econômicos ligados às grandes empresas multinacionais, e os grupos financeiros representados por grandes bancos e fundos de investimentos. E sim, a participação cidadã reforça o papel de alguns grupos de pressão que até agora não haviam tido muitas oportunidades de influenciar as decisões políticas, tais como: as associações sem fins lucrativos, as entidades sociais, culturais, juvenis etc. Portanto, bem-vindas sejam!

A participação cidadã sempre acaba por dar armas à oposição.

Este é não apenas um argumento falacioso, mas também tendencioso, porque pressupõe que qualquer coisa que façamos em termos de participação dará errado e, portanto, prejudicará o governo. Há uma tendência a pensar que a maioria das experiências participativas acabam fracassando, e de fato muitas o fizeram, mas por quê?

Vamos tentar explicar com um exemplo: imaginemos que um prefeito quer construir uma biblioteca, a quem ele vai confiar o projeto técnico? Parece fácil: a um arquiteto. Mas quando se trata de realizar um processo de participação ou criar e dinamizar um espaço participativo, muitas vezes ele é atribuído a alguém pouco familiarizado com suas dinâmicas, métodos e técnicas. Neste caso, seguindo o exemplo e fazendo um pouco de caricatura, o prefeito ou o vereador passariam pelos corredores da Prefeitura perguntando algo assim: quem

ai é bom em falar com as pessoas, quem gostaria de aproveitar e conduzir o processo de participação? Custa-nos entender que para planificar, dinamizar e implementar esses processos precisamos de “arquitetos sociais”.

Da mesma forma, se nós, quando terminamos de construir nossa biblioteca, ela colapsa, todos vão culpar o arquiteto por haver desenhado mal o projeto. Imagino que ninguém se atreverá a culpar o mundo da cultura pelo suposto desastre. Assim, quando um processo participativo falha ou vai mal, a culpa quase sempre é atribuída à própria participação: “vêm como isto de participação é uma bagunça”, diz a maioria.

As decisões devem ser tomadas pelos governos, caso contrário, estaremos a minar a legitimidade da democracia.

Quando falamos sobre participação cidadã não estamos questionando quem governa – algo que já decidimos nas eleições, mas como governa quem governa. As decisões sempre serão tomadas pelo governo. Mas trata-se de que, antes de tomá-las, é preciso informar as pessoas, gerando um diálogo coletivo para dotar tais decisões de inteligência.

A participação cidadã converte a democracia em uma assembléia permanente e ingovernável.

Isso seria verdade se convocássemos as pessoas para tomar qualquer decisão, mas não se trata de jogar o jogo da participação da *señorita Pepis*, programando reuniões para discutir de que cor devemos pintar os postes da cidade, mas sim de gerar inteligência coletiva em questões estratégicas ou aspectos relevantes para a comunidade.

A participação é cara.

Esta é uma questão altamente subjetiva. Os governos gastam dinheiro naquilo que consideram prioridade, e se a participação não o é, então sempre tenderá a ser uma coisa cara e dispensável.

Sempre participam os mesmos, ou seja, uma minoria.

Este sim parece ser o argumento definitivo. Não há experiência participativa que resista e não possa ser deslegitimada sob tal raciocínio: “Você tem certeza?” Vamos ver: quando falamos de participação não estamos falando de quantidade, mas de qualidade. Ilustremo-lo com um exemplo: imaginemos que queremos reformular o regulamento do Campeonato Brasileiro, e queremos fazer isso de forma participativa. O que preferem: que participem cem mil pessoas, todas sócias de um único time, ou que participem vinte ou quarenta pessoas apenas, mas que cada uma delas seja representativa dos diferentes clubes que integram as Séries A e B do nosso futebol profissional? Julguem por si mesmos. Não se trata de quantidade, mas de representação de discursos.

Numerosos estudos demonstram que nos últimos anos os percentuais de participação eleitoral vem diminuindo em muitos países de forma progressiva. Sem ir muito longe, a abstenção nas eleições europeias de maio de 2014 situou-se na Espanha em mais de 54%, o que é, estatisticamente falando, uma maioria. Além disso, em eleições não obrigatórias, normalmente tendem a votar sempre os mesmos: pessoas com menos capital cultural, social e econômico votam em menor proporção do que o resto. Mas isso não é tudo, todos os partidos que chegam ao poder obtém um percentual de votos bem abaixo dos 50% do eleitorado total. Conclusão: em eleições

geralmente votam sempre os mesmos, e em algumas ocasiões o percentual de participação não chega nem à metade, e sempre acaba governando uma minoria. No entanto, ninguém pensaria colocar em dúvida os resultados finais das eleições democráticas.

No caso brasileiro, em particular, embora a participação social já faça parte do discurso corrente de políticos de praticamente todos os partidos, como também de acadêmicos do *mainstream* e de autoridades e dirigentes públicos, ainda não está difundida como prática comum no país, nem na relação governo-sociedade, nem tampouco no interior das administrações públicas, ainda mais considerando a enorme heterogeneidade que marca a dinâmica federativa nacional.

De toda a forma, superar os estigmas da participação, tais quais os apontados acima, é o primeiro passo para transitarmos do discurso da efetividade à efetividade do discurso.

2. A Necessidade de Democratizar a Democracia

Em essência, quando falamos de participação cidadã estamos a falar de democracia, mas é realmente necessário “democratizar a democracia”? Quando dizemos que as formas tradicionais de fazer política tornaram-se obsoletas, referimo-nos principalmente à incapacidade dos governos para governar, e à incapacidade dos cidadãos para governar os governos.

A incapacidade dos governos para governar

Desde algum tempo, a política tem estado fortemente sujeita ao poder econômico. É cada vez mais evidente que os nossos governos são prisioneiros dos mercados financeiros. É claro que nós não buscamos culpados, apenas constatamos os fatos!

O poder que esses mercados demonstram ter para marcar e condicionar as políticas é enorme. As administrações públicas se converteram em escravas de suas dívidas, e é o poder financeiro quem tem as rédeas da situação. Apenas para dar um exemplo, vejam que na Espanha, em 26 de agosto de 2011, foi alterada de forma rápida, sem muita explicação, sem debate sério e quase nenhuma informação pública, nada mais e nada menos do que a Constituição do país, o que só aconteceu duas vezes em 33 anos (a primeira foi em 1992, para permitir o voto de estrangeiros). Bem, a única finalidade da reforma constitucional foi limitar o déficit público e priorizar o pagamento da dívida. Ainda que pareça mentira, o fato é que tal mudança foi impulsionada pelos socialdemocratas, com o objetivo de que a Carta Magna do país deixasse claro que, a partir daquele momento, a prioridade seria garantir o pagamento da dívida.

Nada muito diferente do ocorrido no Brasil ao longo de toda a década de 1990, quando para fazer frente aos desígnios da Constituição Cidadã de 1988, os governos neoliberais do período introduziram várias regulamentações restritivas da ação estatal, tais como a Lei 8.666 de 1993, para dificultar contratações públicas de qualquer espécie, ou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 1999, para impedir o aumento do gasto público com Pessoal mas garantir o pagamento dos juros da dívida pública nos três níveis de governo, etc.

A incapacidade dos cidadãos para governar os governos

Os cidadãos estão relegados a um papel passivo na vida política, porque o seu poder de influência está limitado a votar uma vez a cada quatro anos, em um contexto socioeconômico no qual tudo muda a uma velocidade vertiginosa. E como se isso fosse pouco, grande parte dos meios de comunicação não apenas se tornam mais dependentes de certos interesses econômicos e políticos, como parecem ter renunciado à sua responsabilidade de controlar os governos e defender o interesse público.

Por isso, acreditamos não ser exagerado afirmar que hoje em dia, as rádios, televisões e os jornais estão mais preocupados em vender exemplares e aumentar suas participações no mercado – à custa de acentuar o lado mais mórbido da política – que informar os cidadãos e controlar a ação dos governos.

No Brasil, o poder oligopólico dos meios de comunicação privados ainda contrasta com a imensa dificuldade de acesso à “informação multireferenciada” por parte da maioria da população em idade adulta.

Das incapacidades ao descrédito

A política encontra-se hoje em dia totalmente desprestigiada, desacreditada e deslegitimada. Chegamos à conclusão de que a política é a causa de todos os males. Antes, quando subíamos em um elevador, falávamos do tempo, uma fórmula muito eficaz para quebrar o gelo, principalmente porque é impossível discordar quanto a saber se está sol

ou chovendo; é um fato e pronto. Agora, no entanto, em elevadores, nas filas das lojas, dos táxis etc., chegamos todos à conclusão de que os políticos são uns corruptos que não nos representam, os funcionários uns preguiçosos que passam o dia tomando café, e os nossos parlamentos uma pantomima, porque independentemente de quem governe, sempre se acaba legislando em favor dos interesses econômicos de uma minoria muito poderosa.

E o drama é que não só não acreditamos mais em nossas instituições e em nossos representantes políticos, mas também concordamos que tudo o que eles fazem não serve absolutamente para nada, já que os problemas do povo, longe de se resolverem, tendem a proliferar. A crise de legitimidade é tão profunda que a política deixou de ser a solução para tornar-se parte do problema.

3. A Necessidade de Recuperar a Política

É a política, estúpido! Permita-nos a expressão, mas com esta provocação o que queremos dizer é que a política não é a causa dos nossos problemas, mas sim a vítima de uma situação que a condena ao fracasso e à impotência. A política é tão necessária como a água. A água pode ser contaminada, e devemos limpá-la e depurá-la, mas em nenhum caso podemos dela prescindir. Sem política, a única maneira que nos resta para resolver nossos problemas é o campo de batalha.

É verdade que em um mundo global, histórico, impaciente e líquido, a política está “fazendo água”, porque segue espacialmente delimitada e temporalmente presa ao curtíssimo prazo, além de atada ao marketing político-

midiático. Também é verdade que a política, entendida como a solução para todos e cada um dos problemas particulares de clientes disfarçados de cidadãos, acaba convertendo nossos governantes em gestores falidos. Mas é que à política pedimos o impossível, e depois nos queixamos de que não existem soluções mágicas capazes de resolver os problemas, cada vez mais complexos e poliédricos, da noite para o dia.

Então, para começar a recuperar a política devemos entender que ela carrega em seu DNA a obrigação de decepcionar, porque sua difícil tarefa consiste em primar pelo bem coletivo, acima dos múltiplos interesses individuais - e muitas vezes opostos - de cidadãos que, inevitavelmente, tendem ao conflito. Os políticos, longe de anunciar que têm as soluções para todos os problemas, devem aprender a cumprir com a sua obrigação de decepcionar, enquanto os cidadãos devemos aceitar e assumir as decisões coletivas, mesmo quando elas não correspondem a nossas preferências particulares. A tragédia é que esperamos benefícios privados da política, em primeiro lugar, porque nos tornamos novos ricos mal criados e mal educados, e segundo porque, em boa parte, durante muitos anos, os políticos têm utilizado o clientelismo para ganhar votos.

Não só devemos recuperar a política, como precisamos de mais política, uma vez que a principal dificuldade que enfrentamos hoje tem a ver precisamente com a irredutibilidade dos problemas de um mundo que se complicou enormemente (daí falarmos de *problemas malditos*). É absolutamente necessário introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, não só porque precisamos democratizá-las, mas também porque precisamos abordar a complexidade dos problemas desde múltiplas perspectivas.

Pode ser difícil de admitir, mas devemos estar conscientes de que as soluções puramente técnicas tenham deixado de existir. Qual é a solução puramente técnica para a crise econômica? Se você perguntar ao Prêmio Nobel de Economia do ano passado, ele irá prescrever-lhe, por exemplo, a receita X. Mas, se perguntado ao premiado de dois anos atrás, provavelmente afirmará que a solução é o oposto à receita X. Assim, os políticos não cessam de identificar *problemas malditos*, mas nem eles nem os funcionários do governo sabem muito bem como resolvê-los. E não é porque eles sejam um “bando de ineptos”, ou inúteis que não entendem de nada; a questão é que devemos fazer isso juntos, se quisermos ter alguma chance de sucesso. Precisamos incorporar novos conhecimentos, a fim de gerar inteligência coletiva suficiente para abordar ditos problemas, e começar a usar o diálogo social como ferramenta básica para o bom funcionamento de nossas administrações públicas.

4. A Participação Para Fora: de clientes a cidadãos

A política entendida como um *shopping* está fadada ao fracasso, porque transforma os cidadãos em clientes vorazes e impacientes, e um cliente tem sempre razão. Um cidadão, no entanto, é aquele que se engaja na tomada de decisões coletivas e aceita o resultado das mesmas, ainda que o seu efeito não corresponda às suas preferências particulares. Um cliente apenas se importa com seu próprio bem-estar pessoal; um cidadão se preocupa com o bem-estar coletivo. O cliente tende ao egoísmo, enquanto o cidadão é colaborativo.

Portanto, a política entendida como um exercício de imaginação coletiva, não pode ser feita por governantes transformados em agentes comerciais de partidos que estão principalmente em busca de votos. E as políticas públicas, entendidas como a caixa de ferramentas da política para transformar a sociedade, não podem ser pensadas para atender os interesses particulares e egoístas de alguns cidadãos convertidos em consumidores compulsivos, simplesmente porque é impossível agradar a todos.

Assim, o fracasso das políticas públicas - ou seja, a pouca relevância do seu impacto na melhoria do bem-estar das pessoas, e sua baixa potência em elevar a qualidade de vida das nossas sociedades - deve-se, em primeiro lugar, à sua negligência em ouvir o público, sua obsessão com a produção de satisfações individuais, e sua ânsia para mostrarem-se competitivas e oferecer resultados imediatos, negando ou descuidando de sua própria natureza. E em segundo lugar, à sua incapacidade - como mencionamos anteriormente - para abordar a complexidade e a multidimensionalidade dos problemas extremamente complexos que não se deixam simplificar, setorializar, parcializar, reduzir, separar ou decompor.

Um bom exemplo disso advém da experiência brasileira recente. 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, em termos histórico-comparativos e mediante embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis, certos processos de amadurecimento institucional no interior do Estado. Em tese, hoje, o Estado brasileiro – sobretudo no nível federal – possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos

e logísticos suficientes para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis.

Em linhas gerais, há três conjuntos de desafios a enfrentar: i) o incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; ii) o equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal, mas de execução federativa compartilhada; e iii) aperfeiçoamentos institucionais-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 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 desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. 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 do 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 do trinômio “planejamento, orçamento e gestão”, trata-se não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, como também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas (participativas e deliberativas) de formulação, orçamentação, implementação 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, implementação e gestão destas políticas, de outro.

Até agora, temos acreditado que as propriedades fundamentais de uma boa política pública gravitavam exclusivamente em torno de sua eficácia e eficiência, mas descobrimos que somos muito eficazes e muito eficientes

para fazer coisas que não resolvem os problemas das pessoas, porque a racionalidade tecnocrática é incapaz de gerar respostas inteligentes baseadas na implicação ativa dos diferentes atores envolvidos com as políticas. A racionalidade deliberativa, por outro lado, não só nos permite olhar para as questões públicas de diferentes perspectivas e pontos de vista - a fim de lidar com a complexidade dos *problemas malditos* que nos circundam - mas também nos permite, através do diálogo, democratizar ditas políticas.

A partir deste ponto de vista, para que uma política pública tenha sucesso, precisamos gerar inteligência em seu conteúdo através da implementação de processos que permitam incorporar as opiniões de todas as partes interessadas, utilizando a dinâmica essencialmente política do diálogo. Não é desassociar o conteúdo das formas. Através das formas (processos participativos), dotaremos de inteligência os conteúdos das políticas e seremos mais capazes de realizá-los, porque, embora sempre se vá decepcionar alguém, teremos gerado sinergias e capital social suficiente para chegar a grandes acordos capazes de superar os interesses particulares. E como é que vamos fazer isso? Não nos enganemos, ninguém disse que seria fácil! Em um ambiente cada vez mais dinâmico e volátil, a incerteza está em todos os lugares. E ao invés de admitir isso, preferimos adorar os demagogos da mídia que, disfarçados de especialistas, pregam soluções supostamente rápidas e fáceis por meio de informações (mas melhor seria dizer: mercadorias!) obcecadas em vender críticas rasas e facilidades em troca de audiência.

Resulta também difícil pregar o diálogo coletivo em sociedades pouco preocupadas com o bem comum e excessivamente obcecadas com o lado pessoal e particular. De todos os lados nos dizem que devemos ser empreendedores

competentes e competidores pouco escrupulosos, mas são poucos os que triunfam, coisa que está nos transformando em um grupo de frustrados depressivos e consumidores compulsivos de *prozac*.

Precisamos substituir os antidepressivos pelo diálogo. Nossas sociedades precisam de mais diálogo (vale dizer: *política*) do que nunca, precisamente porque vivemos em um planeta onde todos falam mas poucos escutam, todos dizem o que pensam, mas quase ninguém pensa no que diz, e onde todos querem convencer aos demais, mas ninguém quer ser convencido.

Referimo-nos a um diálogo autêntico, ou seja, à construção de políticas públicas a partir do intercâmbio de argumentos razoáveis, do respeito mútuo, da cooperação e da empatia que se gera quando somos capazes de nos colocar no lugar dos outros. Mas também, e sobretudo, a partir da aceitação do conflito como elemento-chave da transformação e do progresso social, e da superação do mesmo mediante a generosidade necessária para chegar a acordos concretos, sabendo que, em parte, eles vão nos decepcionar. Trata-se de um processo pedagógico de aprendizagem social, capaz de gerar valor adicionado às políticas públicas e capital social aos agentes envolvidos.

E como organizamos uma deliberação nestes moldes, um diálogo autêntico? Articular um diálogo com essas características não é tarefa fácil, de modo que para alcançá-lo existem três condições ou fases indispensáveis: explicar-nos, ouvir e prestar contas.

Explicar-nos: primeira condição necessária, mas não suficiente, para falar de democracia deliberativa. Nenhum diálogo é possível sem informação prévia, confiança

e transparência, por isso, se queremos que as pessoas se comportem como cidadãos, temos de ganhar a sua confiança e tratá-los como tal. Para isso, é essencial oferecer informações claras, neutras, honestas e compreensíveis sobre a política pública relativamente à qual queremos organizar a deliberação. Devemos planejar adequadamente a comunicação, utilizando os canais e plataformas à nossa disposição para garantir o direito de todos estarem bem informados. Devemos empregar uma linguagem simples, compreensível e sem floreios tecnocráticos. Não se trata de banalizar os conteúdos explicativos, mas de adaptá-los ao contexto e aos destinatários; os cidadãos (e boa parte dos próprios servidores públicos!) não são técnicos, mas especialistas em vivência. Mais do que uma campanha de *marketing*, estamos falando de um exercício de pedagogia e transparência, por isso devemos evitar a todo custo falsas expectativas.

Outro aspecto essencial neste processo, e que tende a ser esquecido com frequência, tem a ver com as margens de diálogo. Apesar de a entrada não poder ser antipática, ela deve definir limites. Devemos ser extremamente honestos e deixar muito claro aqueles aspectos sobre os quais podemos deliberar, bem como aqueles em que a decisão já está tomada, explicando, por suposto, os motivos da resolução.

Escutar: agora se trata de facilitar a troca de argumentos fundamentados entre os participantes para que a deliberação ocorra de forma ordenada. Os métodos e técnicas participativas nos ajudarão a gerar a criatividade necessária e a fazer emergir a inteligência coletiva essencial para que a política possa surpreender-nos, com o objetivo de chegar a acordos concretos na forma de conclusões ou propostas para resolver, com certas garantias de sucesso, os *problemas malditos*.

Para tornar isso possível, alguns ingredientes são indispensáveis. Primeiro, algumas regras claras, acordadas e elaboradas conjuntamente pelos atores mais importantes do processo. Essas regras de comportamento e procedimento devem ser comunicadas a todos os participantes da maneira mais convincente possível, porque tão importante quanto ter regras é saber como as pessoas estão dispostas não só a cumprí-las, mas também a aplicá-las (respeito mútuo, visão coletiva, pré-disposição em mudar de opinião, mente aberta, vontade de cooperação, empatia, etc.).

Em segundo lugar, precisamos organizar e estruturar a deliberação da maneira mais profissional possível, gerindo adequadamente as convocatórias, os materiais, as dinâmicas de trabalho, os tempos e o calendário, adaptando-os às particularidades de contexto e aos objetivos do processo. As metodologias não são um fim em si mesmo, a qualidade dos procedimentos tangíveis não depende de sua sofisticação técnica, mas de sua adaptação às características dos participantes e às necessidades e finalidades do debate.

Finalmente, quanto aos envolvidos no processo, é importante que sejam representativos dos diferentes pontos de vista que existam sobre o assunto em discussão. Nós não devemos ficar obcecados pela quantidade, mas pela representatividade e diversidade dos participantes.

Prestar contas: em terceiro e último lugar é preciso responder às conclusões e aos resultados concretos produzidos durante as deliberações. Para fazer este exercício de devolução, as administrações públicas devem trabalhar internamente as propostas com três objetivos: i) analisar a adequação das propostas às diretrizes e orientações políticas do governo; ii) estimular a criatividade de seu capital humano em introduzir

outros elementos inovadores que nos permitam gerar mais e novo conhecimento sob a forma de inteligência administrativa; e iii) tornar as propostas operacionais para atuações efetivas.

A qualidade de um processo deliberativo não depende do grau de vinculação que a administração pública assume com respeito às conclusões do diálogo gerado entre os participantes do mesmo, pois uma vez que o conflito é inevitável, o consenso não existe, e as opiniões são diversas. A qualidade fundamental de qualquer processo de participação é a sua capacidade de inovar e gerar novos conhecimentos para resolver os tais *problemas malditos*.

Assim, uma vez feito este triplo exercício interno, já estaremos prontos para realizar a fase de retorno, de modo que os participantes saibam como foram recolhidas suas contribuições, que elementos inovadores foram introduzidos como fruto do diálogo interno, e até que ponto elas serão implementadas, desenvolvidas ou postas em marcha.

Finalmente, tendo em conta que o objetivo final de qualquer processo de deliberação é a transformação social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos - e que a única maneira de levá-lo a cabo com êxito é promovendo-a entre todos - seria o momento ideal para captar novas vontades colaborativas. Ou seja, motivar, seduzir e animar os participantes a também se envolverem na implementação das propostas e ações definidas durante o processo realizado.

5. A Participação para Dentro: dos músculos ao cérebro, e das rotinas à inovação

Incorporar critérios cidadãos na definição das políticas públicas é essencial para gerar inteligência coletiva suficiente que nos permita abordar os problemas malditos do século XXI desde sua multidimensionalidade e complexidade, bem como criar as cumplicidades necessárias entre os atores envolvidos para levá-las a cabo conjuntamente. Os processos deliberativos fazem emergir novas questões, novas abordagens, novas perspectivas e novas formas de resolver problemas.

Mas descobrimos que as dificuldades administrativas e de funcionamento interno de nossas administrações públicas se convertem, muitas vezes, em um obstáculo que não apenas impede tais processos, mas que também gera frustração entre os participantes e impossibilita a aplicação das propostas e conclusões construídas conjuntamente, limitando seus resultados. Essas dinâmicas internas não deveriam limitar-se apenas em não se tornarem um estorvo. Seu objetivo deveria ser o de criar mais valor adicionado aos resultados da deliberação cidadã, mediante a incorporação do diálogo entre as diferentes áreas de gestão e por todo o capital humano que as conformam.

A burocracia: uma máquina sem cérebro

Mas por que isso tudo é tão complicado? A resposta está nos genes de nossas administrações públicas, ou seja, na burocracia. Um sistema cujo código está baseado no silêncio, na desconfiança e num viés de responsabilização punitivo. A burocracia é uma máquina que faz muito bem o que lhe mandam, mas que não pensa em nada. É um mecanismo

que funciona corretamente para resolver problemas simples em ambientes estáveis, mas entra em colapso e falha estrepitosamente quando quer enfrentar os problemas malditos de um mundo incerto e imprevisível. Se pudéssemos personalizar a burocracia em um ser humano, seria alguém muito musculoso, muito forte e imponente, mas muito lento, bastante torpe e o mais preocupante, totalmente estúpido.

Este sistema de organização interna baseia-se em hiperespecialização, o *taylorismo do conhecimento*, e muita hierarquia. Assim, cada parte tem uma função específica e se dedica a executar ordens que vêm assinadas por uma autoridade superior. Ninguém fala com ninguém, porque todo mundo tem suas instruções, ninguém pensa no conteúdo e nas implicações práticas das normas ou nas orientações que recebem, porque sua missão é cumprida da maneira mais profissional possível, e ninguém se mete nos assuntos dos outros, porque cada parte se dedica exclusivamente ao seu próprio.

Embora esta descrição possa parecer a de uma organização maligna, não é de todo assim. Temos dito que a burocracia é impecável para resolver problemas simples em contextos pouco variáveis. Por exemplo, se se trata de melhorar a circulação de veículos em uma cidade devido a colisões provocadas por defeitos no piso, tomamos o problema e o reduzimos a uma questão de asfaltamento adequado, passando ao especialista em urbanismo para que elabore um projeto técnico, o qual será implementado por uma companhia municipal ou uma empresa privada de serviços urbanos. Mas se o problema a ser resolvido é a luta contra a exclusão social, a qual técnico passamos a incumbência, qual é o especialista? A resposta é ninguém em particular e todos juntos! Acontece que a exclusão social tem a ver com o acesso aos serviços

sociais, os hábitos de saúde, a coesão social e o associativismo, a moradia e as condições ambientais e urbanas do entorno, a segurança, o emprego, a formação, a renda disponível, etc. É um problema que não se deixa simplificar, e que necessita ser abordado de forma colaborativa e inteligente entre os diferentes departamentos e técnicos da administração. A colaboração e a inteligência são dois atributos que estão diametralmente opostos à burocracia, por isso precisamos transformar as nossas administrações públicas.

A Nova Gestão Pública: uma forma de neoburocracia

Transformar significa fazer transmutar algo em outra coisa, ou seja, mudar os costumes e o funcionamento de instituições muito rígidas e autoritárias, passando da desconfiança à confiança, do silêncio ao diálogo e da subordinação ao acordo.

No entanto, nas últimas décadas, longe de transformar os genes burocráticos das administrações públicas, temos dedicado a consolidá-los, revestindo-os, isso sim, de conceitos modernos e grandiloquentes, exportados do mundo empresarial sob a falsa premissa de neutralidade ideológica, envolta em um discurso hipnótico feito a partir de cálculos matemáticos e racionalidade técnica. Venderam-nos a obsessão pela eficácia, eficiência e sustentabilidade econômica como a fórmula mais sensata de gerir a coisa pública, mas a verdade é que a modernização neoliberal - para chamar as coisas pelo seu nome - apenas conseguiu fazer mais com menos, o que é louvável, mas absolutamente insuficiente.

A nova gestão pública - marca sob a qual a modernização neoliberal se apresenta - enfatiza apenas o interior da administração, esquecendo sua característica mais fundamental, a saber, o público. Assim, o objetivo primordial não é a melhora das condições de vida dos cidadãos, mas a própria administração, uma máquina que a nova gestão pública considera muito grande e ineficiente.

Para executar dita modernização, a nova gestão pública sustenta sua filosofia em duas grandes colunas: a máxima responsabilização individual pelos atos administrativos e a promoção do espírito competitivo entre os seus funcionários e fornecedores, além do controle de despesas e a construção de indicadores de resultados.

Músculos e testosterona: responsabilização e competição

Esse modelo de gestão considera o seu capital humano, os funcionários públicos, como uma de suas principais cargas. Não confia nos próprios funcionários e os acusa de preguiçosos, aproveitadores e acomodados, então recorre à sua gerencialização, a terceirização de serviços, a divisão de papéis, etc. Ou seja, ao fomento da competição e da responsabilização. Em resumo, devemos competir uns com os outros, por isso não há muito espaço para a colaboração, o que nos traz de volta ao ponto de partida do código genético burocrático: a segmentação, a desconfiança e a não cooperação.

Além disso, para promover a máxima responsabilização recorre-se constantemente ao contrato, e uma administração contratual é uma administração que converte a rigidez em norma, porque, acima de tudo, o que se deve fazer é cumprir

a dobra de cláusulas técnicas e administrativas, o que dificulta enormemente a adaptação a um ambiente que muda constantemente a uma velocidade fugidia.

A pílula azul, preferimos Matrix: sustentabilidade econômica e indicadores de resultados

Além da competitividade, outro pilar sobre o qual esta ideologia se sustenta tem a ver com a medição e a sustentabilidade econômica. Tudo deve ser feito gastando o mínimo possível e avaliando-se milimetricamente. Mas, se a prioridade é o preço, a qualidade sempre fica em segundo plano, enquanto a obstinação pela calculabilidade faz com que acabemos vivendo em *Matrix*. Ou seja, quanto mais dependentes de indicadores e quadros de comando - que muitas vezes nem sabemos o que medem, e nem medem aquilo que pretendemos -, mais distantes ficamos do que realmente acontece.

Portanto, a partir de nossa perspectiva, a nova gestão pública fracassou! Não transformou as nossas administrações públicas, apenas modernizou os seus genes, que se tornaram neoburocratizados.

Some-se a isso, no caso brasileiro, alguns traços históricos de nossa administração pública ainda carentes de solução, tais como: i) o patrimonialismo, o paternalismo, o personalismo, o clientelismo; ii) o excesso de formalismo e o isolamento burocrático das organizações; iii) a modernização conservadora como prática recorrente; iv) a fragilidade da gestão pública em áreas de contato direto com a população; v) a alta centralização burocrática; vi) muita imitação de fórmulas e reformas estrangeiras; vii) o déficit democrático nos processos decisórios de alto interesse da nação; viii) a paralisia ou inércia decisória; etc.

6. A Transformação Autêntica: a administração deliberativa

Voltar a colocar o foco no mundo exterior é o primeiro passo para a transformação autêntica. Os objetivos da administração pública estão do lado de fora, na sociedade que procura gerir, no ambiente sobre o qual pretende atuar. Uma sociedade caótica e cambiante exige respostas complexas e organizações capazes de inovar. Não se trata de fazer melhor as coisas que temos feito até agora, mas de fazê-las de outra forma.

Para construir administrações inovadoras precisamos ser capazes de falar, de converter o diálogo em coluna vertebral de seu funcionamento: *uma administração que fala é uma administração que pensa, e uma administração que pensa é uma administração capaz de mudar, transformar e gerar novos conhecimentos*. A alternativa à nova gestão pública é a administração deliberativa, e seu sucesso depende da *gestão dos intangíveis*: os valores, as pessoas, as atitudes, a confiança, etc.

Mas quais são os fundamentos da administração deliberativa? E o mais importante, como esses intangíveis são realizados? A verdade é que não é fácil concretizar algo intangível, e estaríamos mentindo se dissessemos que há um manual ou uma receita específica para construir administrações mais inclusivas, criativas e inovadoras. O que é certo é que existem algumas orientações que podem nos ajudar a perpetuar essa transformação, as quais devem ser entendidas não como um processo determinístico, mas como uma descoberta coletiva bastante imprevisível.

As bases sobre as quais construir uma administração deliberativa podem ser resumidas em três grandes premissas:

Da pílula azul para a vermelha: saindo de Matrix

A primeira coisa a fazer é quebrar o mito segundo o qual o compromisso com a eficácia, a eficiência e a sustentabilidade econômica é uma solução puramente técnica para melhorar as nossas administrações. E uma boa maneira de fazer isso é por meio da organização de sessões formativas – de natureza persuasiva – dirigidas tanto aos funcionários como aos políticos de nossas instituições.

Não se trata de fazer lavagem cerebral em ninguém, muito pelo contrário, trata-se de desmentir temas e fazer com que todos entendam o mesmo por democracia e administração deliberativa. Trata-se também de revisar os diferentes modelos de gestão interna para saber de onde viemos, onde estamos e para onde deveríamos ir e por quê, destacando a existência de alternativas a um modelo de gestão - a nova gestão pública - que longe de ser uma solução técnica neutra, representa uma ideologia muito concreta baseada na despolitização da administração, na desconsideração do seu capital humano, e no menosprezo do seu caráter público. Em suma, estamos a falar de uma ação de formação inovadora e transversal, baseada em treinamento e em comunicação persuasiva.

Para tornar realidade a transformação administrativa baseada no diálogo que temos defendido ao longo deste ensaio, não podemos cometer o erro de forçar os nossos políticos e servidores públicos a falar, simplesmente criando espaços para o debate. O importante é que eles realmente queiram falar, portanto, o primeiro passo está em convencê-los.

Convencer de que a administração é um mundo altamente politizado e não apenas o mundo da técnica, e que os funcionários condicionam e definem as políticas, longe de serem simples executores das mesmas. Convencer de que a

atividade administrativa está absolutamente condicionada pela política, porque é disso que precisamente se trata, ou seja, da existência de um sentido e uma direção capazes de guiar a organização para objetivos sem os quais navegaríamos à deriva. Convencer da necessidade de democratizar a administração e não de sermos ditadores com ela. Convencer de que as administrações não são máquinas que executam, mas que deveriam ser organizações que sentem, pensam e aprendem. Convencer da necessidade de passar da lógica da segmentação à lógica da colaboração.

Em suma, convencer de que o diálogo é a pedra angular do sucesso de nossas administrações públicas, e que só depende de nós mesmos caminhar em direção à inteligência coletiva e à inovação institucional.

Das habilidades técnicas para as habilidades relacionais

Apesar do discurso dominante, qualquer pessoa com um pouco de experiência na administração sabe que a grande maioria dos funcionários públicos são competentes. O problema não são as habilidades técnicas da nossa equipe, mas a incapacidade empática dos nossos dirigentes.

Uma administração deliberativa precisa transformar seus funcionários em figuras conciliatórias com capacidade de seduzir, estimular, conquistar, atrair e cativar os demais. Só assim seremos capazes de construir confiança e trabalhar de maneira colaborativa.

O primeiro passo para gerar confiança é a *transparência*, por isso temos de construir administrações que por dentro sejam de cristal - e abrir as cortinas para que tal visibilidade

e nitidez seja vista também desde fora. Temos de explicar os nossos objetivos, e tornar acessível toda a informação aos demais departamentos e funcionários da instituição.

Em segundo lugar, é essencial reduzir significativamente a cadeia hierárquica interna, democratizando a tomada de decisões, e substituindo a liderança autoritária e solitária pelos equilíbrios e dotes de empatia próprios do *líder mediador*. Aquele que é capaz de escutar, de seduzir, de aproveitar o talento e o conhecimento daqueles ao seu redor. Trata-se de uma liderança humilde mas poderosa, forte e intensa.

E em terceiro lugar, é preciso deixar de egoísmo e praticar a *generosidade*, compartilhando os êxitos e assumindo a responsabilidade pelas falhas. E é precisamente aqui que a nossa terceira premissa aparece.

Do medo de fracassar ao aprender com os erros

Enquanto a burocracia é uma máquina que segue ordens e penaliza a falha, a administração deliberativa é uma organização que aprende com os erros. E só é possível aprender com nossos equívocos se nos depoarmos do medo de errar.

Não nos enganemos, uma administração deliberativa tem certa tendência ao caos, mas consideramos essa uma qualidade essencial se nosso objetivo é intervir e transformar uma sociedade e um mundo onde reina o desconcerto e a

confusão como regras. Para construir um ambiente que aceite o erro como requisito para a aprendizagem, é preciso realizar uma viagem em três direções:

Menos especialização e mais criatividade: qualquer instituição que pretenda ser criativa e inovadora, e se proponha a gerar inteligência, deve questionar suas próprias rotinas, pondo em questão o saber dominante, e pondo em dúvida o conhecimento acumulado, fugindo das certezas técnicas e do paradigma da ilustração. Portanto, temos de aceitar o desconhecimento como ponto de partida, e nos abirmos a saberes menos especializados.

Menos dados e mais filosofia: também resulta fundamental trabalhar a partir de visões mais panorâmicas, evitando a perda de perspectiva fruto de análises detalhadas de dados. A criatividade é encorajada a partir do conhecimento imperfeito, a imaginação não emana do conhecimento exato. A visão holística, o conhecimento aproximado e o saber impreciso são a base da inventividade.

Menos endogamia e mais diversidade: devemos criar administrações relacionais, ou seja, instituições capazes de incorporar grande variedade de saberes na tomada de decisões, sem outorgar a qualquer um o monopólio sobre o conhecimento. Se queremos tomar decisões inteligentes, precisamos criar ambientes flexíveis onde se produzam trocas de idéias e opiniões entre os diferentes funcionários das várias áreas da administração. A gestão adequada do conflito - fruto das distintas visões que emergem desses ambientes heterogêneos - converterá uma aparente desordem inicial em inteligência e inovação a médio e longo prazos. É que a administração deliberativa é uma administração que pensa, não uma administração que anda rápido.

Pois bem, tudo somado, são esses os desafios a enfrentar em uma agenda contemporânea de reforma do Estado no Brasil. Uma agenda progressista, republicana, democrática,

desenvolvimentista, para um Estado capaz e audaz no século XXI.

Sob este prisma geral, temos as questões clássicas de gestão, a saber: i) a democratização da gestão pública, amparada por critérios tais como: transparência, autonomia, responsabilidade compartilhada; ii) a profissionalização da burocracia pública, segundo critérios que levem em conta o ciclo laboral completo do servidor dentro do Estado; iii) a difusão e a capacitação permanentes em novas tecnologias de informação, gestão, comunicação; iv) sim, uma gestão por desempenho e resultados, mas ancorada no entendimento do desenvolvimento como fenômeno complexo e multidimensional, portanto, não reducionista, não economicista, nem muito menos negativista, acerca das funções necessárias do Estado e a amplitude requerida para suas novas áreas e problemáticas de atuação; v) o experimentalismo institucional, em torno de novos mecanismos de governança pública, com ênfase em repactuação federativa de atribuições e competências compartilhadas, mais e melhor participação social e controle público sobre o Estado.

7. Reflexões Finais

Em resumo: para passar da burocracia à inteligência e das rotinas à inovação, é essencial trabalhar os ativos *intangíveis da administração* e tentar convertê-los em objetos de uma gestão pública deliberativa.

Construir uma administração deliberativa se parece muito com cozinhar a sopa de nossas avós. O prato é tão delicioso que lhe pedimos a receita. Anotamos em uma folha todos os ingredientes e truques do processo de cozimento, de forma exaustiva e milimétrica (quantidades exatas, tempos de ebulição, etc). Uma vez a receita em nosso poder, colocamos na cozinha e de forma calculada e metódica executamos disciplinadamente todos e cada um dos passos da apreciada fórmula. O resultado, no entanto, é o de uma sopa medíocre. Poder-se-ia comê-la, claro, mas não era o sublime que se supunha ser. Mas se o método era o mesmo, onde reside a diferença? Bem, a resposta está nos intangíveis. Enquanto nos limitamos a apenas copiar a receita friamente, o amor e a paixão que nossas avós colocam em suas receitas, fazem com que a sopa se transforme em uma iguaria deliciosa e não em um prato vulgar.

Em conclusão, priorizar os valores intangíveis: encontrar os melhores produtos no mercado, melhorar constantemente determinados aspectos da receita, conversar com outras experiências e pessoas, testar combinações aparentemente impossíveis de alimentos e temperos, considerar as opiniões dos comensais etc., se traduzem em práticas e ações concretas que acontecem de forma não determinística, convertendo-se na diferença entre o sucesso e o fracasso.

POSFÁCIO

BASES PARA UMA REFUNDAÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO NO BRASIL

José Celso Cardoso Jr. e William Nozaki

O golpe de 2016 no Brasil, deflagrado por forças atávicas da sociedade nacional com evidente apoio estrangeiro, solapou as bases políticas sobre as quais o pacto constitucional de 1988 se assentava. Desde o golpe (de natureza e vinculação parlamentar, judicial, empresarial e midiática), tanto o Estado democrático de direito, como o embrionário Estado de proteção e promoção social até então em construção vêm sofrendo um desmonte abrangente, profundo e veloz.

Neste sentido, a recuperação da soberania popular deve ter como ponto de partida o enfrentamento contra o Estado de exceção levado a cabo desde o governo Temer, com a cumplicidade dos três poderes; e a linha de chegada deve mirar a construção das condições objetivas para um *novo poder constituinte* para o país.

Para tanto, é fundamental compreender que a disputa pelo poder estatal e seus fundamentos constitucionais é incontornável. O programa do golpe, com a destruição do setor público da economia e a violação dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988, vem relançando as bases para um Estado neoliberal no Brasil, inteiramente consagrado à quebra da soberania nacional e à concentração das rendas e riquezas em um país já escandalosamente desigual do ponto de vista social, além de anacronicamente patriarcal e

discriminatório. Portanto, a necessária refundação do Estado brasileiro, com base na soberania popular, visa exatamente retomar e aprofundar – em um sentido estrutural e histórico – as conquistas inseparáveis da liberdade e da igualdade. A democracia brasileira só pode se reafirmar historicamente com a superação das desigualdades estruturais ainda presentes nos planos econômico, social, territorial, de gênero e inter-racial.

Esse desiderato passa pela desmercantilização da política como negócio. O conflito entre aqueles que querem dominar e concentrar riquezas e aqueles que buscam a liberdade e a igualdade está no centro da disputa pelo poder. Uma república democrática é exatamente aquela que se apoia ativamente na vontade – livre e plural – das majorias e subordina os órgãos do Estado, inclusive os aparelhos de justiça e coerção, à garantia dos direitos e deveres formados democraticamente. A defesa da República e da Democracia deve estar sempre acompanhada da vigília contra os poderes corporativos e arbitrários, o privatismo e os privilégios, pois estes se voltam historicamente contra as classes trabalhadoras, os setores populares, os progressistas e a esquerda política.

A questão de fundo é que a Constituição Federal não foi capaz de institucionalizar, em uma dinâmica democrática, as disputas entre dois projetos políticos antagônicos. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, dos agentes políticos, da própria burocracia, do empresariado e da mídia oligopolizada – o caminho neoliberal, de orientação antinacional, privatista e individualista, e que desde 2016 vem promovendo retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país. De outro lado, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral

dos direitos humanos, econômicos, sociais, civis, políticos, culturais e ambientais, tais quais os promulgados – e apenas parcialmente efetivados – pela CF-1988. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas para a efetivação de tais direitos precisam ser reconstruídas no país para a sua real consecução.

Na dinâmica neoliberal, atores econômicos buscam a captura das instituições de representação política do Estado, de modo a viabilizar a transformação de seus interesses em decisões públicas, com vistas a favorecer os interesses empresariais. Um jogo desequilibrado, que induz a um cenário em que, por suas influências, grandes grupos empresariais controlam mecanismos da dinâmica democrática, exercendo uma dominação onde o interesse geral da população perde expressão, tanto em termos econômicos quanto de cidadania. O capitalismo neoliberal torna disfuncional a democracia. Não por outra razão, o Estado de exceção que se instaurou no Brasil a partir do governo Temer tem levado ao limite certas distorções entre os três poderes constitucionais. Sorrateiramente, o presidencialismo de coalização vai se transformando em um semiparlamentarismo de balcão. De outro ângulo, a ascensão do ativismo judicial nos coloca diante de um tempo em que o retorno a lógicas autoritárias, pelas quais as regras são aplicadas de acordo com o perfil político do destinatário da decisão do magistrado ou de tribunais, e em que se admite o uso de expedientes em desconformidade com normas e princípios constitucionais estabelecidos.

Sendo assim, a retomada de um projeto democrático de desenvolvimento para o país passa necessariamente pela construção de novos marcos democráticos, envolvendo não apenas as esferas do Poder Executivo e as Políticas Públicas, mas integrando a totalidade das instituições do Estado nesse percurso.

Esta refundação democrática exige um conjunto de reformas fundamentais, a saber:

- **Reforma Econômica:** recalibração conceitual e empírica acerca do peso e papel desempenhados pelas finanças públicas e demais dimensões das políticas macro e micro econômicas no campo do desenvolvimento nacional.
- **Reforma Tributária e Fiscal:** progressiva na arrecadação e redistributiva no gasto.
- **Reforma Política:** refundação democrática de organizações e novos mecanismos de representação e deliberação coletivas.
- **Reforma Administrativa:** combate aos privilégios, à injustiça e à corrupção; republicanização e democratização das estruturas e formas de funcionamento dos aparatos governamentais, com planejamento governamental participativo, gestão pública democrática, controles burocráticos do Estado voltados para a transparência dos processos decisórios, efetividade das ações públicas e institucionalização da participação social em todas as etapas do circuito de políticas públicas.

Reforma Econômica

Na visão liberal, reformas da previdência e administrativas são fundamentais, pois ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos

para o crescimento econômico. Essa relação entre austeridade governamental e confiança dos investidores é um mantra constante nos discursos correntes, o que tem levado governos a implementar reformas e políticas contracionistas – acompanhadas de recessão, estagnação ou mesmo deflação – em todo o globo.

Por outro lado, vão se avolumando opiniões contrárias a essa ideia. Economistas estrangeiros de grande influência internacional, e mesmo alguns brasileiros de formação liberal vêm afirmando que essa crença na austeridade como fim em si mesmo está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas. As evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica.

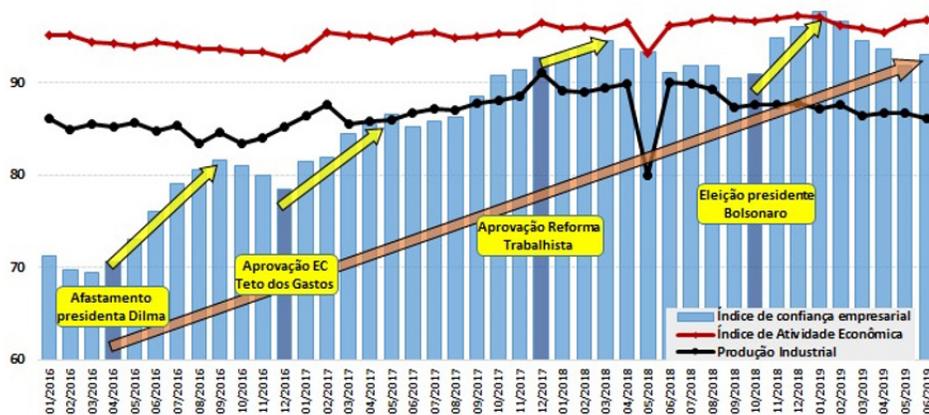
Quadro 1
Relação entre Ajuste Fiscal (contracionista x expansionista) e Crescimento Econômico após ajuste.

	MAIS CRESCIMENTO Crescimento econômico maior após ajuste	MENOS CRESCIMENTO Crescimento econômico menor após ajuste
MAIS AUSTERIDADE Política fiscal contracionista = retração / esterilização do gasto real	Irlanda (1987) Noruega (1983)	Finlândia (2000) Grécia (2005, 2006) Noruega (1979)
MENOS AUSTERIDADE Política fiscal expansionista = expansão / reorientação do gasto real	Espanha (1986,1987) Finlândia (1996,1998) Grécia (1976) Irlanda (1976, 1988, 1989) Holanda (1996) Noruega (1996) N. Zelândia (1993, 1994, 2000) Portugal (1986,1988, 1995) Suécia (2004)	Finlândia (1973) Irlanda (2000) Noruega (1980)

Fonte: Alesina e Ardagna (2010), apud Rossi, Dweck e Arantes, 2018: 23. Elaboração própria

Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável.

Gráfico 1
Índice de confiança empresarial*, índice de Atividade Econômica** e Produção Industrial*** séries com ajuste sazonal



* ICE/FGV. Síntese dos índices de confiança na indústria, serviços, comércio e construção

** IBC-Br, Banco Central. Média 2012=100 (transformado)

*** Produção física industrial, PIA/IBGE. Média 2012=100

Fonte: ICE/FGV, IBC-Br/BCB e PIA/IBGE

Como se vê acima, apesar do índice de confiança empresarial ter crescido no Brasil desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, da reforma trabalhista e da eleição de Bolsonaro à Presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permanecem estagnados ou declinantes

em todos os casos. Por isso, nada assegura que Reformas da Previdência e Administrativa centradas na redução de direitos, arrocho salarial e em demissões melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

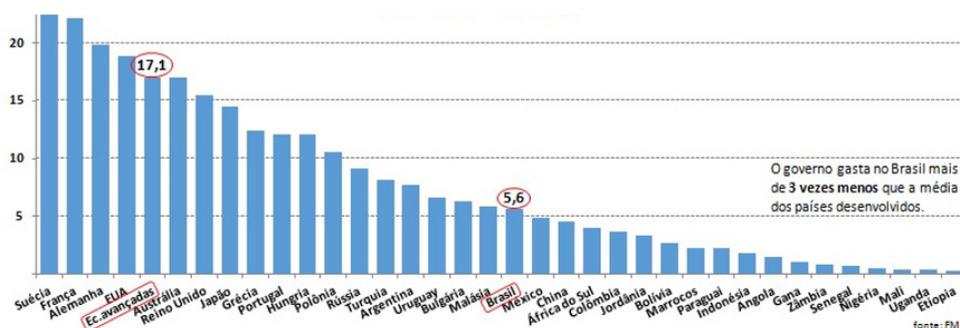
Da mesma maneira, o discurso usual na defesa de políticas de austeridade trata o orçamento público como sendo similar ao orçamento familiar, de modo que em ambos os casos – tratados como similares em termos de estrutura e funcionamento – deveriam operar segundo o preceito de orçamento equilibrado ou superavitário.

Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem não só simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar/reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, por fim, ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central.

A equiparação entre o setor público e as finanças domésticas é, portanto, falaciosa, e seu objetivo é limitar o papel e a importância da política fiscal para o crescimento ou a atenuação dos efeitos dos ciclos econômicos, especialmente

em momentos de retração ou recessão econômica. Como pode o dinheiro do governo ter acabado se o Tesouro contava em 2019 com cerca de R\$ 1,2 trilhão em caixa? O Governo Central, por seu turno, que inclui o Banco Central, além de mais de R\$ 1 trilhão em caixa, ainda possuía mais de US\$ 380 bilhões em reservas internacionais, o equivalente a outros R\$ 1,5 trilhão em direitos a receber da maior economia do mundo, os EUA, sendo o Governo Central brasileiro, portanto, credor do governo norte-americano.

Gráfico 2
Gasto do governo per capita (2016-U\$\$ mil com ajuste ppp)



Fonte: FMI

É importante fixar: as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são auto-impostas pela legislação que sempre se pode alterar, como no caso da LDO, que fixa a meta de primário anualmente, ou do teto de gastos que precisará ser flexibilizado sob pena de deixarmos de pagar aposentadorias e paralisarmos completamente a máquina, ou da chamada “regra de ouro” que, a propósito, já foi alterada em 2019 para que o “dinheiro não acabasse” para o Bolsa Família, benefícios aos idosos e outras despesas correntes.

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar num momento em que a economia, depois de 5 anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014. Na realidade, portanto, o orçamento público deve seguir uma lógica diversa do orçamento familiar, pois enquanto nas crises as famílias precisam contrair suas despesas, o governo deve ampliá-las de modo a contrabalançar a retração e o pessimismo que o setor privado leva a cabo.

Box 1

Equívocos conceituais e operacionais no conceito de Déficit aplicado ao Setor Público.

Déficit é um conceito contábil que se calcula como a diferença entre receitas e despesas correntes, dentro de um determinado horizonte temporal, por exemplo, um dia, um mês, um ano civil. Faz mais sentido quando aplicado às finanças pessoais ou empresariais, pois nesses casos as alternativas de financiamento para déficits persistentes estão reduzidas a poucas opções, tais como: corte de despesas, aumento de receitas, venda de ativos e empréstimos. As garantias desses empréstimos também estão limitadas por critérios ligados ao valor presente estimado dos ativos e fluxos de renda já existentes e daqueles estimados para o futuro, e por critérios atuariais aplicados ao horizonte de sobrevida das pessoas, famílias ou empresas.⁹⁶

No caso do setor público, o conceito mais adequado, do ponto de vista das finanças públicas e da natureza das funções públicas, as quais visam não o lucro nem a reprodução individual ou familiar, mas sim o desenvolvimento nacional e o bem-estar coletivo, é o conceito de necessidade de financiamento da despesa pública. A despesa pública pode e deve ser financiada com recursos provenientes do conjunto das fontes tributárias possíveis na economia, sendo preciso buscar sempre o máximo de progressividade tributária pelo lado da arrecadação com o máximo de redistributividade fiscal pelo lado do gasto.

Essa é, aliás, uma condição necessária para que as políticas públicas em geral (inclusive as políticas de pessoal) cumpram papéis satisfatórios em termos de desempenho econômico (eficiência e economicidade) e combate às desigualdades sociais (eficácia e efetividade).

Como exemplo, o financiamento das despesas com pessoal inativo no setor público brasileiro não deveria, portanto, fugir à essa regra geral. Significa dizer que tal despesa pode e deve ser financiada não só com as contribuições individuais dos próprios servidores sobre suas respectivas folhas salariais, como também com recursos gerais do orçamento público. Neste caso, tanto melhor se forem oriundos de uma estrutura tributária progressiva. Se os salários dos servidores ativos são pagos com os recursos tributados da sociedade, porque haveria que ser diferente com os direitos laborais e previdenciários dos mesmos?

Não obstante, o fato é que no âmbito federal brasileiro, o gasto previdenciário ligado ao RPPS já foi equacionado em termos atuariais. Após as diversas Emendas Constitucionais aprovadas e aplicadas desde a CF-1988,⁹⁷ não há mais descontrole algum no horizonte imediato a justificar mais uma rodada de apertos contra o funcionalismo público federal. Tal como demonstram as estatísticas e projeções existentes, não há déficit permanente. O que já há, com as regras vigentes, portanto sem a aplicação de novas regras propostas pela EC-06/2019, é uma situação de equacionamento atuarial praticamente absoluto no que se refere ao RPPS.

96 No caso do setor público, as garantias oferecidas, seja para empréstimos novos, seja para emissão ou rolagem de dívida pública, são muito mais amplas e complexas que as garantias passíveis de aceitação por parte de empresas e famílias. Além das garantias formais e objetivas em termos de ativos físicos (já existentes ou ainda a serem explorados, tais como empreendimentos e reservas naturais de todos os tipos), o setor público oferece ainda fluxos esperados de renda calculáveis mediante investimentos específicos ou mera sinalização de investimentos passíveis de interesse pelos investidores privados. O próprio projeto de desenvolvimento em construção, ainda que abstrato ou subjetivo sob vários aspectos, a confiança geral e as expectativas dos agentes econômicos e atores sociais nesse projeto convertem-se, ao fim e ao cabo, em garantia de solvabilidade do setor público frente ao mercado. Com relação ao horizonte temporal de realização de tais empréstimos ou endividamento, sendo o Estado nacional, a princípio, um ente de existência longa ou indeterminada, não há, no caso do setor público, nada que implique em uma data definitiva a futuro para zeragem de seus passivos. Razão pela qual, no limite, o setor público pode – e efetivamente assim o faz – conviver indefinidamente em situação de endividamento contábil formal, desde que, para tanto, consiga manter sob controle as expectativas e a confiança dos agentes econômicos e atores sociais relevantes em sua capacidade de garantir solvabilidade, conversibilidade e perenidade da dívida pública ao longo do tempo.

97 Segundo a Nota Técnica do Dieese, n.181, de 2017, A reforma da previdência e os servidores públicos: retrocesso nas aposentadorias e pensões, “Essa lógica começou a ser modificada com a promulgação da Emenda Constitucional 03/1993, que fixou a obrigatoriedade de contribuição pelos servidores públicos federais ativos, embora não tenha regulamentado a alíquota de contribuição. Posteriormente, a Emenda Constitucional 20/1998 alterou o requisito de tempo para a aquisição da aposentadoria integral nos Regimes Próprios de Previdência, que passou de “tempo de serviço” para “tempo de contribuição”. A Emenda Constitucional 41/2003, por sua vez, mudou a forma de cálculo da aposentadoria, revogando a garantia de que a renda mensal inicial do benefício equivaleria à remuneração do cargo ocupado na ocasião da aposentadoria. A Emenda impôs ainda a perda da paridade das revisões dos benefícios em consonância com os valores recebidos pelos trabalhadores ativos nos mesmos cargos, além de instituir a contribuição para inativos e pensionistas. Já a Emenda Constitucional 47/2005 introduziu a regra de compensação segundo a qual os servidores que haviam ingressado antes de dezembro de 1998 poderiam computar cada ano de contribuição excedente como um ano a mais de idade, desde que comprovados pelo menos 25 anos efetivos de serviço público, 15 de carreira e cinco anos no cargo em que se aposentaram”. Por fim, a Lei nº 12.618/2012 regulamentou dispositivo previsto pela Emenda Constitucional nº 41/2003 ao instituir teto para aposentadorias e pensões igual ao do RGPS e criar a previdência complementar do servidor público.

Reforma Tributária

A Reforma Tributária deve ser ampla, contemplando a totalidade das atuais anomalias, a partir das seguintes diretrizes gerais:

- A Reforma Tributária deve ser pensada na perspectiva do desenvolvimento econômico e social do país.
- Ela deve estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado de Bem-estar Social, preservando e diversificando as fontes para o financiamento da proteção social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades e promotora do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional.
- Deve avançar no sentido de promover a sua progressividade pela ampliação da tributação direta, que incide sobre a renda e o patrimônio das camadas mais ricas da população, ao mesmo tempo em que reduz a tributação indireta que incide sobre o consumo.
- A Reforma Tributária deve restabelecer as bases do equilíbrio federativo, deve aperfeiçoar e resgatar o papel da tributação sobre o comércio internacional como instrumento de política de desenvolvimento, e deve considerar a tributação ambiental.
- Ela deve fomentar ações que resultem em aumento da arrecadação, pela revisão das renúncias fiscais e aperfeiçoamento dos instrumentos de combate à sonegação e à evasão.

Reforma Política

A retomada da trajetória democrática apenas se dará com: i) a restauração (em condições institucionais mais adequadas) da máxima soberania popular através do voto direto e regular ao longo do tempo; e ii) a instauração de novos instrumentos capazes de aperfeiçoar a representação política e estimular a participação social. Para tanto, propõem-se reformas estruturais de democratização dos sistemas representativo, participativo e deliberativo direto, tais como:

- *Sistema representativo*: medidas para uma reforma político-partidária que implique maior convergência entre representação parlamentar e representados, bem como maior alinhamento ideológico e programático entre partidos e eleitores. Neste campo, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais é primordial.
- *Sistema participativo*: medidas que impliquem maior institucionalização, ativação e responsividade dos conselhos, conferências, audiências e ouvidorias públicas, fóruns de discussão e grupos de trabalho na interface entre Estado, políticas públicas e sociedade civil. Tais instâncias podem e precisam avançar qualitativamente como espaços de deliberação sobre questões estratégicas e diretrizes de políticas públicas.
- *Sistema deliberativo*: medidas que impliquem maior disseminação, uso e responsabilização dos instrumentos e mecanismos diretos de democratização das decisões coletivas, tais como o referendo, o plebiscito e as proposições legislativas de iniciativa popular. Esta ampliação da prerrogativa de convocação de plebiscitos, referendos e consultas populares deve incorporar também a introdução do veto popular, de

modo a ratificar a soberania popular como espaço decisório cotidiano e de última instância em torno de questões cruciais para a sociedade brasileira.

- Medidas de minimização do impacto da porta giratória e das porosidades entre Estado e mercado por meio da *regulamentação das atividades de lobby e advocacy*.
- Medidas para promover *desconcentração econômica, mais democratização e melhor controle social sobre os meios de comunicação* (públicos e privados) em operação no país. Sem uma mídia plural e ativa, responsável por mais e melhores informações ao conjunto da população e tomadores de decisões, a democracia não pode se realizar plenamente.

Reforma Administrativa

Diante do exposto, e visando alargar o horizonte de discussões e de proposições, indicamos abaixo algumas diretrizes gerais para, posteriormente, avançarmos no detalhamento técnico e jurídico adequado a uma Reforma Administrativa de índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento nacional, soberano, incluyente e sustentável, tais como:

- Medidas para conferir *mais e melhor transparência dos processos decisórios* intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país.

- Medidas para *democratização da gestão pública*: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, à transparência, à autonomia, à mobilidade e à responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional.
- Medidas para *aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública*: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.
- Medidas para estimular *mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público*, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.⁹⁸

98 No tocante à corrupção, a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Mas os brasileiros finalmente estão tomando consciência de que este caminho antidemocrático e antirrepublicano leva, ao contrário da visão simplista e punitivista, ao máximo de corrupção. Isto porque a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados / privatistas e o Estado / esfera pública. Dito assim, a corrupção não é importante apenas na explicação da formação do Estado nacional, mas está também vinculada ao problema da desigualdade na medida em que esta é historicamente (re)produzida e mantida, essencialmente, pela corrupção do poder. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro.

- Medidas de *recuperação e ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica dos investimentos* e demais decisões das empresas estatais. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social no médio e longo prazos.
- Medidas de *profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público*, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

A refundação democrática do Estado deve ancorar a Administração Pública em novas bases, assentadas no aprofundamento permanente da soberania popular, na defesa diuturna da vontade geral da população, no combate sem tréguas às desigualdades de toda ordem e na busca incessante pela formação de uma opinião pública livre e plural. Sem descuidar de manter e aprofundar os direitos de cidadania conquistados em 1988, só assim poderemos enfrentar os sobressaltos e rupturas institucionais que, de tempos em tempos, colocam o país nas mãos de governos ilegítimos e impopulares.

Com tal conjunto de reformas sugeridas acima, o Estado nacional recupera poder e centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta ao futuro. Tais

questões – e certamente outras mais – são cruciais para aprimorar o debate contemporâneo sobre a Reforma do Estado necessária ao desenvolvimento brasileiro ainda no século XXI. As eventuais respostas dependem de uma compreensão adequada acerca do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento e têm nas reformas sugeridas acima um de seus pilares fundamentais.

Afinal, a história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e moldar o desenvolvimento têm importância decisiva em suas trajetórias de afirmação e construção nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPÍTULO 1

ABRÚCIO, L.F. Et All. *A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas Administrativas*. In: LOUREIRO, M.R et All. **Burocracia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ÁVILA, R. O; HAUCK, J. C. R. *Os think tanks brasileiros e suas contribuições para o pensamnto social e político: um resgate histórico-exploratório sobre o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)*. São Paulo: **Cadernos de História**, v. 15, n. 23, p. 180-207, 2014.

BIATO, F. A. *Entrevista*. In: D´ARAÚJO, M. C.; DE FARIAS, I. C.; HIPPOLITO, L. **IPEA 40 anos: apontando caminhos**. Brasília: IPEA, p.83-95, 2005.

BIELCHOWSKI, R. **Pensamento Econômico Brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BONELLI, R. *Entrevista*. In: D´ARAÚJO, M. C.; DE FARIAS, I. C.; HIPPOLITO, L. **IPEA 40 anos: apontando caminhos**. Brasília: IPEA, p.70-82. 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007 – Mensagem Presidencial**. Brasília: SPI/MPOG, 2003.

BOSCHI, R. e GAITAN, F. *Capacidades Estatais e a Dimensão Político-Institucional: um modelo analítico para focalizar as trajetórias recentes de Brasil e Argentina*. In: BOSCHI, R. E BUSTELLO, S. **Brasil e Argentina: políticas e trajetórias de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E- papers, 2015.

CARDOSO, J.C; SANTOS, J. C. E PIRES, R. R. (orgs.). **PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no brasil**. Brasília,: IPEA, 2015.

CARDOSO, J.C. (org.). **Diálogos para o Desenvolvimento: a reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CARNEIRO, R. e MENICUCCI, T. **Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: Texto para Discussão n. 1686, IPEA, 2011.

COUTO, L, F. *Sistema de Planejamento Federal: novas respostas para velhos e novos desafios*. Brasília: **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)**, vol. 1, n. 1, 2011.

DIAS, C. *O que é o IPEA: o instituto que pesquisa e planeja o futuro do país*. Brasília: **Revista Desafios do Desenvolvimento**, ano 8, edição n. 69, IPEA, novembro 2011. (Acesso em junho de 2019).

DIAS-RIGOLIN, C. e HAYASHI, M. C. *Expertise e Formulação de Políticas: proposta de marco analítico e metodológico para investigação de think tanks brasileiros*. Brasília: **Anais do Iº Circuito de Debates Acadêmicos; IIª Conferência do Desenvolvimento**, IPEA, 2011. (Acesso em maio de 2019).

DINIZ, E. (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DINIZ, E. *O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)*. São Paulo: **Revista Dados**, vol. 54, n. 4, pp. 493-532, 2011.

DOMINGUES, F. S. e FONSECA, P. D. *Ignácio Rangel, a Correção Monetária e o PAEG: recotando a história*. São Paulo: **Revista Estudos Econômicos**, v. 47, n. 2, 2017. (Acesso em junho de 2019).

DRAIBE, S. M. e RIESCO, M. *Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação?* Porto Alegre: **Sociologias**, ano 13, n. 27, p. 220-254, 2011.

FACHONE, P. e VELHO, L. *Novas Abordagens de Produção de Conhecimento: think tanks e a produção e uso de ciência para o desenvolvimento da segurança pública*. São paulo: **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, v. 6, n. 1, 2014.

FIORI, J. L. *Olhando para Esquerda Latino-americana*. In: DINIZ, E. (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

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

FRIEDMANN, J. *Dois Séculos de Teoria do Planejamento*. In: GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2007.

GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2007.

GOMIDE, A. e BOSCHI, R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. e MACHADO, R. *O Conceito de Capacidade Estatal e a Pesquisa Científica*. Goiania: **Revista Sociedade e Cultura**, v. 20, p. 3–12, 2017.

GOMIDE, A. e PIRES, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

GROS, D. B. **Institutos Liberais e Neoliberalismo no Brasil da Nova República**. Porto Alegre: Teses FEE, 2003.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MALAN, P. *Entrevista*. In: D´ARAÚJO, M. C.; DE FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. **IPEA 40 anos: apontando caminhos**. Brasília, IPEA, p.57-69, 2005.

MOREIRA, C. *Los Dilemas de La Nueva Izquierda Gobernante en America Latina*. Mexico: **Nueva Época**, Año 20, n.54, UAM, 2007.

NUNES, E. O. **Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PEREIRA, B. *Novo Desenvolvimentismo e Ortodoxia Convencional*. In: DINIZ, E. (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PEREIRA, B. *O Estadista, a Nação e a Democracia*. In: FONSECA, P. D. e BASTOS, P. P. (orgs.). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

PETERS, B. G. *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: return to the center?* Pittsburgh: **Department of Political Science, University of Pittsburgh**, unpublished paper, 2005.

POLANY, K. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

REZENDE, F. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. In: CARDOSO, J. C. (org.). **Diálogos para o Desenvolvimento: a reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

SADER, E. *A Construção da Hegemonia Pós-Neoliberal*. In: SADER, E (org.). **10 anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

SECCHI, L. e ITO, L. *Think tanks e Universidades no Brasil: análise das relações na produção de conhecimento em política pública*. Brasília: **Revista Planejamento e Políticas Públicas** (PPP), n. 46, IPEA, 2016. (Acesso em junho de 2019).

SIDNEY, W. *Cinco Décadas de História*. Brasília: **Revista Desafios do Desenvolvimento**, ano 10, edição 80, IPEA, junho 2014. (Acesso em junho de 2019).

VELLOSO, J. P. R. *Entrevista*. In: D'ARAUJO, M. C.; DE FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. **IPEA 40 anos: apontando caminhos**. Brasília, IPEA, p.21-40, 2005.

CAPÍTULO 2

ANFIP e FENAFISCO. A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas. Brasília: Anfip e Fenafisco, 2018.

BERCOVICI, G. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

CARDOSO JR., J. C. (org.). A Constituição Brasileira Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, vol. 1, 2009.

CARDOSO JR., J. C., CASTRO, P. F. e MOTA, D. (orgs.). A Constituição Brasileira Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília: IPEA, vol.2, 2009.

COMPARATO, F. K. Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

FIOCCA, D., GRAU, E. R. (orgs.). Debate sobre a Constituição de 1988. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FONSECA, F., BRELÀZ, G., GOMES, M. V. (orgs.). A Constituição Federal de 1988: avanços e desafios. São Paulo: Hucitec, 2010.

GOMES, M. E. (coord.). A Constituição de 1988, 25 Anos: a construção da democracia & liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da constituinte. Rio de Janeiro: Editora Instituto Vladimir Herzog, 2013.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte Anos da Constituição Federal**. Brasília: IPEA, 4 volumes, 2009.

LOPES, J. A. V. **A Carta da Democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988**. Rio de Janeiro: Topbooks Ed., 2008.

OLIVEN, R. G., RIDENTI, M., BRANDÃO, G. (orgs.). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; Anpocs, 2008.

PRAÇA, S., DINIZ, S. (orgs.). **Vinte Anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008.

RIBEIRO, P. H., GUERRA, A. M., BERNARDES, W. L., ANDRADE, J. C. **25 Anos da Constituição Brasileira de 1988: democracia e direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Ed. D'Plácido, 2013.

CAPÍTULO 3

ABRUCIO, F.; PEDROTI, M. *A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F. e PACHECO, R. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

ARANTES, R.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M. *Controles Democráticos sobre a Administração Pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas, judiciário e ministério público*. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F. e PACHECO, R. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERCOVICI, G. *A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição*. In: NETO, C. P.; BERCOVICI, G.; MORAES FILHO, J. F.; LIMA, M. M. (orgs.). **Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2003.

BERCOVICI, G. *A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico*. In: CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. *A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica*. Coimbra: **Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, 2016.

BOURDIEU, P. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRAGA, J. C. *A Financeirização da Riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais*. Campinas: **Revista Economia & Sociedade**, vol. 2, n. 1, 1993.

BRAGA, J. C. *A Financeirização Global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo*. In: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (orgs.). **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis Editora Vozes 1997.

CARDOSO JR., J. C.; MATOS, F. *Elementos para a Organização de um Sistema Federal de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CARDOSO JR., J. C.; PINTO, E.; LINHARES, P. T. *O Estado e o Desenvolvimento no Brasil*. In: CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO JR., J. C. *Política e Planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: IPEA, 2015.

CARDOSO JR. J. C. (org.). **Administração Política, Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil Contemporâneo: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

CASTELO BRANCO, P. *Burocracia e Crise de Legitimidade: a profecia de Max Weber*. São Paulo: Lua Nova, n. 99, 2016.

CASTILHO, S., LIMA, A. e TEIXEIRA, C. (orgs.). **Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações**. Rio de Janeiro: Contra Capa, Faperj, 2014.

CONCEIÇÃO TAVARES, M. *O Planejamento em Economias Mistas*. In: IPEA-CENDEC. **Seminário Internacional Estado e Planejamento: sonhos e realidades**. Brasília: Ipea-Cendec, 1988.

CONCEIÇÃO, D. N.; CONCEIÇÃO, B. N. **Finanças Funcionais e as Possibilidades Econômicas para o Brasil em um Horizonte de 20 Anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, Texto para Discussão n. 10, 2015.

COUTO, J. e SOARES, J. **Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma**. Campinas: Ed. Facamp, 2013.

CRUZ, R. *Carreiras Burocráticas e suas Transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil*. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F. e PACHECO, R. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CUNHA, B. Q. **Os Regulócratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil**. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 2311, 2017.

D'ARAÚJO, M. **A Elite Dirigente do Governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, FGV, 2009.

DROR, Y. **A Capacidade para Governar**. São Paulo: Ed. Fundap, 1999.

FIANNI, R. *Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas*. In: GOMIDE, A. e PIRES, R. (eds.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. *Corrupção e Controles Democráticos no Brasil*. In: CARDOSO JR., J.C. e BERCOVICI, G. (orgs.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

FILHO, V. **Presidentes Fortes e Presidência Fraca: a expansão do poder executivo e a organização da presidência da república no Brasil (1930-1989)**. Curitiba: Appris, 2016.

FORUM 21; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES); GT de MACRO da SOCIEDADE BRASILEIRA de ECONOMIA POLÍTICA (SEP); PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: Forum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

FREIRE, A.; VIANA, R.; PALOTTI, P. *Influência sobre o Processo Decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão*. In: CAVALCANTI, P. e LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

GAETANI, F. **O Mundo dos Setorialistas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: como apoiar Cosme (SOF), Damião (SPI) e seus companheiros de aventuras?** Brasília: mimeo, s/d.

GAETANI, F. *La Dinâmica de la Coordinación en el Ámbito del Ejecutivo*. In: GRAU, N. e TORO, J. (coords.). **Fortalecimiento del Alto Gobierno**. Caracas: CLAD, 2011.

GARNIER, L. *El Espacio de la Política en la Gestión Pública*. In: GRAU, N.; BRESSER-PEREIRA, L.; GARNIER, L.; OSZLAK, O. e PRZEWORSKI, A. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: CLAD; FCE, 2004.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (eds.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOUVEA, G. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAU, N. *La Democratización de la Administración Pública: los mitos a vencer*. In: GRAU, N.; BRESSER-PEREIRA, L.; GARNIER, L.; OSZLAK, O. e PRZEWORSKI, A. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: CLAD; FCE, 2004.

GRAU, N. *O Que Tem Acontecido com o Público nos Últimos Trinta Anos: balanço e perspectivas*. In: MENICUCCI, T. e GONTIJO, J. (orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

GROSSI, P. **La Primera Lección de Derecho**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006.

HERRLEIN JR., R. *A Construção de um Estado Democrático para o Desenvolvimento no Século XXI*. In: GOMIDE, A. e PIRES, R. (eds.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. e PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KLUGER, E. *A Contraposição das Noções de Técnica e Política nos Discursos de uma Elite Burocrática*. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, vol.23 n.55, 2015.

LAMEIRÃO, C. *Os Níveis de Controle da Presidência sobre a Coordenação Política Governamental e a Coalizão Partidária: 1995-2010*. In: LOPEZ, F. (org.). **Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LASCOUMES, P. e GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Edufal, 2012.

LIMA, M. C. (org.). **Os Boêmios Cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2013.

LOPES, J. **A Invasão do Direito: a expansão jurídica sobre o Estado, o mercado e a moral**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M; BUGARIN, K. *Mudanças Político-Partidárias e Rotatividade dos Cargos de Confiança (1999-2013)*. In: LOPEZ, F. (org.). **Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. *Critérios e Lógicas de Nomeação para o Alto Escalão da Burocracia Federal Brasileira*. In: LOPEZ, F. (org.). **Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. *Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*. In: CAVALCANTI, P. e LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. *Burocracias, Partidos e Grupos de Interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil*. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F. e PACHECO, R. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. *Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da CGU*. In: MENICUCCI, T. e GONTIJO, J. (orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

MANNHEIM, K. **Liberdade, Poder e Planificação Democrática**. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1972.

MANNHEIM, K. **Sociologia da Cultura**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1974.

MASSONETO, L. F. **O Direito Financeiro no Capitalismo Contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. São Paulo: Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006.

MATUS, C. **O Líder sem Estado-Maior**. São Paulo: Ed. Fundap, 2000.

MORETTI, B. **O Planejamento Governamental como Discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. Brasília: UnB, Tese de Doutorado, 2012.

PIERRE, J. *Reafirmando a Capacidade de Governar: o papel esquecido da liderança*. In: MENICUCCI, T. e GONTIJO, J. (orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

NEUSTADT, R. **Poder Presidencial e os Presidentes Modernos: a política de liderança de Roosevelt a Reagan**. Brasília; São Paulo: Enap; Unesp, 2008.

PAGNUSSAT, J. L. *Arranjos Institucionais, Carreiras Públicas e a Capacidade de Planejamento do Estado Brasileiro*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa*. Brasília: IPEA, 2015.

PEREIRA, C.; PRAÇA, S; LOPEZ, F.; BATISTA, M. A *Nomeação de Secretários-Executivos e o Monitoramento da Coalizão no Presidencialismo Brasileiro*. In: LOPEZ, F. (org.). **Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

PESSOA, E. *O Leviatã em Ação: gestão e servidores públicos no Brasil – de 1930 aos dias atuais*. In: CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

PETERS, G. B. **La Política de la Burocracia**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PIRES, R. R.; CARDOSO JR., J. C. *Dilemas entre Controle e Autonomia de Gestão: alternativas e possibilidades de superação*. In: CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. (orgs.). **Gestão Pública e Desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011.

PRATSiCATALÁ, J. **Delaburocraciaal “management”, del “management” a la gobernanzalas: transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo**. Madrid: INAP, Instituto Nacional de Administração Pública, 2005.

PRATS i CATALÁ, J.; VILLORIA, M. *El Apoyo al Alto Gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental*. In: GRAU, N. e TORO, J. (coords.). **Fortalecimiento del Alto Gobierno**. Caracas: CLAD, 2011.

REIS, S. R. G. *Evolução do Controle Interno no Poder Executivo Federal Brasileiro: um panorama de suas transformações institucionais e de suas tensões constitutivas*. Brasília: **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, n. 12, 2017.

SANTOS, E. V. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: *disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle*. In: CARDOSO JR. J. C. (org.). **Administração Política, Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil Contemporâneo: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

SCHNEIDER, B. *O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas*. In: GOMIDE, A. e PIRES, R. (eds.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

SINGER, P. *Perspectivas do Planejamento além da Experiência Capitalista*. In: IPEA-CENDEC. **Seminário Internacional Estado e Planejamento: sonhos e realidades**. Brasília: Ipea-Cendec, 1988.

SOUZA, J. **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite.** São Paulo: LeYa, 2015.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JR., J. C. *A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público.* In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa.** Brasília: IPEA, 2015.

TORO, J. C. F. *Consideraciones para Fortalecer el Alto Gobierno en Iberoamérica.* In: GRAU, N. e TORO, J. (coords.). **Fortalecimiento del Alto Gobierno.** Caracas: CLAD, 2011.

VENTURA, O. *Planejamento e Gestão Governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya.* In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa.** Brasília: IPEA, 2015.

WEBER, M. **O que é a Burocracia.** São Paulo: Conselho Federal de Administração. s/d.

CAPÍTULO 4

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Curso de monitoramento temático do PPA 2012-2015 e acompanhamento orçamentário da LOA.** Brasília: MP-SPI, 2013.

_____. **Decreto nº 7.866.** Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. **Lei nº 6.036.** Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e da outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1974.

_____. **Lei nº 12.593.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2012.** Brasília: Presidência da República, 2011.

_____. **Nota Técnica Sei nº 3291/2015-MP.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília. MP, 2015.

_____. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012- 2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a.

_____. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2015.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015: Projeto de Lei (mensagem presidencial)**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.

BALBE, R. S. *O desenvolvimento do controle interno no Brasil e a articulação interinstitucional*. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. V. (Org.). **PPA 2012-2015 experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: IPEA, 2015.

CAMPOS, C. J. G. *Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde*. **Revista Brasileira de Enfermagem**. Brasília, 2004.

CARDOSO JR., J. C. **Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, propostas metodológicas e implicações práticas para a alta administração pública brasileira**. Texto para Discussão, TD n. 2040. Brasília: IPEA, 2015.

_____. *Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2020-2023*. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa –**

elementos para o pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015.

CARDOSO JR., J. C.; MELO, V. R. *Introdução*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

DINIZ, Eli. (1995), *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90*. In: SZWAKO, J.; MOURA, R.; FILHO, P. (Org.) **Estado e Sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz.** Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

LASCOUMES, P.; GALÊS, L. G. **Sociologia da Ação Pública:** tradução e estudo introdutório George Sarmiento. Maceió: Edufal, 2012.

MATUS, Carlos. Adeus, Senhor Presidente: governantes governados. São Paulo. FUNDAP, 1996.

_____. O plano como aposta. São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**, Vol 5, SEADE: 1991.

_____. **Política, Planejamento & Governo.** 1ª ed. Brasília: IPEA, 1993.

_____. **Política, Planejamento & Governo**. 2ª ed. Brasília: IPEA, 1996.

_____. **Teoria do Jogo Social**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

MELO, E. B. B.; NETO, R. M.; SILVA, M. S. *Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental*. Brasília: **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento** (RBPO), Vol 2, nº 1. ASSECOR, 2012.

NETO, R. M.; VENTURA, F. A. O.; SANTOS, V. A. E. *O Modelo de Gestão do PPA 2012-2015*. Brasília: **VI Congresso de Gestão Pública – CONSAD**, 2013.

NETO, R. M. **Desafios do Planejamento Plurianual: uma análise dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus**. Brasília: Dissertação do Mestrado Profissional, IPEA, 2018.

PIRES, R.; GOMIDE, A. *Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais*. **Revista de Sociologia e Política**. No prelo, 2016.

QUIVY, R., VAN CAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 2005.

RUA, M. G. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. In: **O Estudo da Política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

VENTURA, O. **Rigidez ou Flexibilidade Governamental? Discursos Anti-corrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso**. Brasília: Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília. 2016.

CAPÍTULO 5

ABRUCIO, F. L. *Os Desafios da Gestão Pública Brasileira para o Século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos da reforma*. Brasília: **Cadernos Enap**, 2006.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M. e SANTISO, C. **El Fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe**. Nota Técnica IDB-591, BID, 2013.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M. e SANTISO, C. **Governing to Deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean**. IDB Monograph, 2014.

BELCHIOR, M. *O desafio da estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. In: CLAD. Madrid: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2004.

BLYTH, M. **The Transformation of the Swedish Model: economic ideas, distributional conflict and institutional change**. World Politics, 54, 2001.

BOOZ & COMPANY. **Center of Government: the engine of modern public institutions**. BOOZ & COMPANY, 2010.

BRASIL. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro do Governo**, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016.

CAMPELLO, T. **Desenvolvimento, Inclusão Social e Intersetorializade: do orçamento participativo ao Brasil Sem Miséria**. Brasília: Memorial Descritivo, FIOCRUZ, 2017.

CHAVES, M. *Sistema de Apoio ao Monitoramento das Metas Presidenciais*. Madrid: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2004.

CHIAVENATO, I. e SAPIRO, A. **Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

COHEN, M.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25. 1972.

DE TONI, J. *Alta Direção e Planejamento Estratégico: o funcionamento do gabinete presidencial como teto à capacidade de governar*. Madrid: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2004.

DINIZ, E. *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*. In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora da UnB. 1997.

DROR, Y. **A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma**. São Paulo: Fundap, 1999.

GAETANI, F. **O Funcionamento do Alto Governo no Brasil**. CLAD, Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo, 2014.

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

GEORGE, A. y STERN, E. *Presidential Management Styles and Models*. In: GEORGE, A. e GEORGE, J. (eds.). **Presidential Personality and Performance**. Boulder, CO: Westview Press, 1998.

HALL, P. **The Political Power of Economic Ideas**. Princeton: Princeton University Press. 1989.

HUNTINGTON, S. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Forense, USP, 1975.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. London: Longman. 2011.

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

LASSANCE, A. **Governança Presidencial, Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Texto para Discussão, TD 2090, IPEA, 2015.

LIGHT, P. *O Fluxo Político Presidencial*. In: NELSON, M. (org.) **A Presidência e o Sistema Político: a política norte-americana hoje**. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1985.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, C. **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas**. São Paulo: Fundap, 1996.

MATUS, C. **Teoria do Jogo Social**. São Paulo: Fundap, 2005.

MATSUDA, Y.; SHEPHERD, G. e WENCESLAU, J. **Gestão e Avaliação no Contexto do Plano Plurianual (PPA): institucionalização sem impacto?** Banco Mundial, 2006.

MINTZBERG, H. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico.** Porto Alegre: Bookman, 2004.

OECD. **Driving Better Policies from the Centre of Government.** Paris: Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2014.

OLLAIK, L. *Coordenação Intergovernamental: o caso do Sigplan.* Brasília: **Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública**, 2009.

PAULA, A. P. **Por uma nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

POLLITT, C. e BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the neo-weberian state.** UK: Oxford University Press, 2011.

PREZEWORSKY, A. *Ama a Incerteza e Serás Democrático.* São Paulo: **Novos Estudos CEBRAP**, 1984.

RAISER, M.; CLARKE, R.; PROCEE, P.; GARMENDIA, C.; KIKONI, E.; KIZITO, J. e VINUELA, L. **De Volta ao Planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no brasil em tempos de austeridade.** Banco Mundial: Relatório N.º 117392-BR. 2017.

REZENDE, F. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.* In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

SANTOS, E. *O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

SANTOS, E. V. e CARDOSO JR., J. C. *Planejamento Governamental e Aparato Burocrático no Governo Federal Brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção*. In: PIRES, R. R.; LOTTA, G. e OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP, 2018.

SCHMIDT, V. **Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse**. Washington D.C.: Working Paper 2008/8, World Bank. 2008.

SKKINK, K. **Ideas and Institutions: developmentalism in Brazil and Argentina**. New York: Ithaca, 1991.

TORO, J. C. *Consideraciones para Fortalecer el Alto Gobierno em Iberoamérica*. In: GRAU, N. e TORO, J. C. (orgs.). **Fortalecimiento del Alto Gobierno: aproximaciones conceptuales**. Caracas: CLAD, 2011.

TUSWELL, E. e ATKINSON, D. **Supporting Heads of Government: a comparison across six countries**. Institute for Government: Working Paper, 2013.

WEINGAST, B. *Persuasion, Preference Change, and Critical Junctures: the microfoundations of a macroscopic concept*. In: KATZNELSON, I. and WEINGAST, B. (eds.). **Preferences and Situations**. Russel Sage Foundation, 2005.

CAPÍTULO 6

BIELSCHOWSKY, R. *Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual*. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

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

CARDOSO JR., J. C. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Santiago do Chile: Documentos de Projetos e Pesquisas, Ilpes/Cepal, 2014.

CARDOSO JR., J. C. (org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015.

CARDOSO JR., J. C. et alli (orgs.). **Resistência e Contestação: sociedade brasileira e comunidade internacional contra o golpe**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). **Prospectiva y Desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020**. Santiago, Chile: CEPAL, 2013.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). **Mudança Estrutural para a Igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento**. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.

CINTRA, M.; BIANCARELLI, A.; CALIXTRE, A. (editores). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

DRAIBE, S. M. **Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FONSECA, P. D. **Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

FONSECA, P. D. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

ESCOBAR, A. R.; GONZÁLEZ, L. M. **Visiones de Desarrollo y Planeación de Largo Plazo em América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiência de cuatro países (Brasil, Colombia, Peru, República Dominicana)**. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, Serie Gestión Pública n. 82, 2014.

GARCIA, R. C. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Texto para Discussão, TD n. 726, IPEA, 2000.

GENTILI, P. (editor). **Golpe en Brasil: genealogia de una farsa**. Buenos Aires: CLACSO; Fundación Octubre; UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2016.

GUIMARÃES, J. et al. (orgs). **Risco e Futuro da Democracia Brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

GODET, M. A **“Caixa de Ferramentas” da Prospectiva Estratégica**. Lisboa, Portugal: CEPES (Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia), 2000.

GODET, M.; DURANCE, P. **A Prospectiva Estratégica: para as empresas e os territórios**. Genebra, Suíça: Unesco, 2011.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: = Loyola, 2005.

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

IPEA. **Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

JINKINGS, I. et al. (orgs.). **Porque Gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

KATZ, C. **Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo**. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2016.

KON, A. (org.) **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LIRA, L. **Revalorización de la Planificación del Desarrollo**. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, Serie Gestión Pública n. 59, 2006.

MARCIAL, E.; GRUMBACH, R. **Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

MARCIAL, E. (org.). **Megatendências Mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

MÁTTAR, J; PERROTI, D. (eds.). **Planificación, Prospectiva y Gestion Pública: reflexiones para la agenda de desarrollo**. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.

MINDLIN, B. **Planejamento do Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

PRONER, C. et al. (orgs.). **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016.

SOUZA, P. (org.). **Brasil, Sociedade em Movimento**. São Paulo: Paz e Terra; Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2015.

VÁSQUEZ, J. M. **Función de Pensamiento de Largo Plazo: acción y redimensionamiento institucional**. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, Serie Gestión Pública n. 05, 2000.

VÁSQUEZ, J. M.; ORTEGÓN, E. **Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, Serie Manuales n. 51, 2006.

VÁSQUEZ, J. M.; BECERRA, S.; CASTAÑO, P. **Prospectiva y Política Pública para el Cambio Estructural en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.

CAPÍTULO 7

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

DRAIBE, S. M. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FONSECA, P. D. Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954). São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

GARCIA, R. C. Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Brasília: Texto para Discussão, TD n. 726, IPEA, 2000.

HARVEY, D. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: = Loyola, 2005.

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

IANNI, O. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

KON, A. (Org.) Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999.

MATUS, Carlos. Adeus, Senhor Presidente: governantes governados. São Paulo. FUNDAP, 1996.

MINDLIN, B. Planejamento do Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2001.

CAPÍTULO 8

ABREU, C. R. **Orçamento Público: uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura.** Brasília: Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2014.

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. *O Orçamento Público como Instrumento de Ação Governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura.* Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v.49 n.1, pg. 73-90, 2015.

BIELSCHOWSKY, R. *Estratégia de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão no Brasil: um desenho conceitual.* In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014.

BRASIL. **Projeto Piloto: relatório de progresso nº1.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, MPOG, 2005.

_____. **PAC 1: balanço de 4 anos [2007-2010].** Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2010.

_____. **Relatório Anual de Avaliação do PPA [2012-2015] – ano-base 2012.** Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, v.1, 2013.

_____. **PAC 2: balanço de 4 anos [2011-2014].** Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 110 Balanço, 2014a.

_____. **Relatório Anual de Avaliação do PPA [2012-2015] – ano-base 2013**. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, v.1, 2014b.

_____. **Balanco de Gestão: [2011-2014]**. Brasília: MPOG, 2014c.

CARDOSO JR. J. C. **Mundo do Trabalho e (Des)Proteção Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2013.

_____. **Estado, Planejamento, Gestão e Desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Santiago do Chile: Documentos de Projetos e Pesquisas, Ilpes/Cepal, 2014a.

_____. *Planejamento, Democracia e Desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais*. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (orgs.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014b.

_____. **Monitoramento Estratégico de Políticas Públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira**. Brasília: Texto para Discussão, TD n.2040, IPEA, 2015.

CARDOSO JR., J. C.; GOMIDE, A. *Elementos para a Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento*. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n.5, Brasília: IPEA, 2014.

CAMPOS NETO, C. A. et al. **Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do PAC:**

mapeamento Ipea de obras portuárias. Brasília: Texto para Discussão, TD n.1423, IPEA, 2009.

_____. et al. **Gargalos e Demandas da Infraestrutura Ferroviária e os Investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras ferroviárias.** Brasília: Texto para Discussão, TD n.1465, IPEA, 2010.

_____. et al. *Avaliação dos Investimentos do PAC: uma comparação das metodologias utilizadas pela Casa Civil, ONG Contas Abertas e IPEA.* Brasília: **Radar – Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n.11, 2010.

_____. et al. **Gargalos e Demandas da Infraestrutura Rodoviária e os Investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras rodoviárias.** Brasília: Texto para Discussão, TD n.1592, IPEA, 2011.

_____. et al. **Investimentos na Infraestrutura de Transportes: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016.** Brasília: Texto para Discussão, TD n. 2014, IPEA, 2015.

FIUZA, E.; MEDEIROS, B. **A Agenda Perdida das Compras Públicas: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional.** Rio de Janeiro: Texto para Discussão, TD n.1990, Ipea, 2014.

LASCOUMES, P.; GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública.** Maceió: Editora Universidade Federal de Alagoas, 2012.

- LASSANCE, A. *Padrões de Governança Presidencial e Desenvolvimento Brasileiro*. In: MONASTÉRIO, L; NERI, M.; SOARES, S. (Eds.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2014.
- MAGALHÃES, L. C. **Crescimento, Emprego e Distribuição de Renda: o desempenho econômico do primeiro governo Dilma e o ressurgimento do pacto anti-distributivista no Brasil**. Brasília: Ipea, mimeografado, 2015.
- MAZZUCATO, M. **O Estado Empreendedor: desmascarando o Mito do Setor público vs. Setor privado**. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.
- MORA, M. **A Evolução do Crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Rio de Janeiro: Texto para Discussão, TD n.2022, IPEA, 2015.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. **Reinventando o Capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios – Brasil e outros países**. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015.
- NAVARRO, C. A. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): instrumentos de ação pública e desenvolvimento nacional**. Brasília: Dissertação de Mestrado, CEAM-UnB, 2016.
- OLIVEIRA, F. A. **Política Econômica, Estagnação e Crise Mundial: Brasil, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2012.
- PAGNUSSAT, J. L. *Carreiras Públicas e a Capacidade de Planejamento do Estado brasileiro*. In: CARDOSO JR. J. C. (Org.). **PPA 2016-2019: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015.

PIRES, R. R. C. *Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores*. In: CAVALCANTE, P. L. e LOTTA, G. S. (orgs.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

RIBEIRO, R. **Avaliação da Execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): 2007/2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, nota técnica no 15, 2014.

SADER, E. (org.). **Lula e Dilma: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013.

SANTOS, W. G. *Ação Penal 470: uma exceção para a história*. São Paulo: **Portal Carta Maior**, 15 de novembro, 2013.

SILVA, V. C.; MORI, C. K. **Agenda de Ações para Modernização e Melhoria da Gestão Pública: iniciativa inovadora no Brasil**. Brasília: MPOG, mimeografado, 2014.

SILVEIRA, M.; JULIO, A. *Os Investimentos em Transportes do PAC e o Efeito Multiplicador Brasileiro a partir do Governo Lula da Silva*. **Journal of Transport Literature**, vol. 7, n. 4, 2013.

SINGER, A. **Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

SOARES, F. M.; ASSUNÇÃO, L. O. *(Re)pensando a qualidade da lei: o desafio brasileiro de legislar para o desenvolvimento*. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **PPA 2016-2019: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015.

CAPÍTULO 9

BRASIL DEBATE, CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO PARA O DESENVOLVIMENTO, FÓRUM 21, FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL, PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, REDE DESENVOLVIMENTISTA (orgs). **Por um Brasil Justo e Democrático: subsídios para um projeto de desenvolvimento nacional.** São Paulo-SP: Fundação Perseu Abramo, 2015.

BRASIL. Presidência da República. CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social). **Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional: Relatório de Observação nº 2.** Brasília-DF: CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2011.

CARDOSO JR., J. C. (org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social.** Brasília-DF: IPEA, vol. 1, 2009.

_____. *Trabalho, Proteção Social e Desenvolvimento.* São Paulo-SP: **Revista Estudos Avançados**, vol. 29, num. 85, set/dez 2015, IEA-USP, 2015.

_____.; HAMASAKI, C. S. *Development Patterns, Labor Market and Social Protection: the brazilian experience between the liberal decade (1990's) and developmentalism decade (2000's).* In: PEREIRA, A. W.; MATTEI, L. (eds.). **The Brazilian Economy Today: towards a new socio-economic model?** London-UK: Palgrave Macmillan, 2016.

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). **La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.** Santiago, Chile: Cepal, 2010.

_____. **Cambio Estructural para la Igualdad: una visión integrada del desarrollo.** Santiago, Chile: Cepal, 2012.

Esping-Andersen, G. **Social Foundations of Postindustrial Economies.** Oxford University Press, 1999.

FÓRUM 21, FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, GT MACROECONOMIA DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA, PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** São Paulo: Fórum 21, Fundação Friedrich Ebert Stiftung, GT Macroeconomia da Sociedade Brasileira de Economia Política, Plataforma Política Social, 2016.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal (1998-2008).** Brasília-DF: IPEA, 3 vols., 2008.

_____. **Perspectivas da Política Social no Brasil.** Brasília-DF: IPEA, 2010.

Jaccoud, L. (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília-DF: IPEA, 2005.

Salvador, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo-SP: Ed. Cortez, 2010.

CAPÍTULO 10

BARBOSA, S. T.; POMPEU, J. *Trajetória Recente da Organização do Governo Federal*. Brasília: **Boletim de Análise Político-Institucional**, vol. 12, IPEA, 2017.

CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. (orgs). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2013.

CARDOSO JR. J. C. (org). **Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2015.

CARDOSO JR., J. C. *Transformações Recentes na Administração Pública Federal Brasileira: aspectos metodológicos, evidências históricas e dimensões relevantes de análise*. Brasília: **Boletim de Análise Político-Institucional**, vol. 12, IPEA, 2017a.

CARDOSO JR., J. C. *Política e Planejamento Governamental no Brasil Contemporâneo: tensões estruturais das políticas públicas federais*. Brasília: **Boletim de Análise Político-Institucional**, vol. 12, IPEA, 2017b.

CAVALCANTE, P. L.; PIRES, R. R. *Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica*. Brasília: **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, IPEA, 2018.

CAVALCANTE, P. L.; GOMIDE, A. G. (orgs.) **O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018.

DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Ed. Unb, 1997.

GOMIDE, A. e PIRES, R. (orgs). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

PIRES, R.; GOMIDE, A. *Governança e Capacidades Estatais a partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas*. Brasília: Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, IPEA, 2018.

SALGADO, V. **Dinâmica e Desempenho das Organizações da Administração Pública Federal no Brasil e na América Latina**. Brasília: Ipea/Cepal, Produto I – tipologia detalhada, com as variáveis a serem investigadas e indicadores de desempenho propostos, 2018a.

SALGADO, V. **Dinâmica e Desempenho das Organizações da Administração Pública Federal no Brasil e na América Latina**. Brasília: Ipea/Cepal, Produto III – Base de dados, ano a ano e análise histórica da evolução dos formatos organizativos de 1990-2017, com indicação de motivações contextuais do surgimento dos novos modelos posteriores ao Decreto-Lei nº 200/67, 2018b.

TILLY, C. **Democracia**. São Paulo: Ed. Vozes, 2007.

CAPÍTULO 11

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. (orgs.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

BRUGUÉ, Q. **És la Política, Idiotes**. Girona: Editorial Accent. 2012.

PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R. R.; VAZ, A. **Participação Social como Método de Governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: Texto para Discussão, TD n. 1707, Ipea, 2012.

SANTOS, B. S. **Reinventar la Democracia; Reinventar el Estado**. Madrid: Sequitur, 1999.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q. **La Administración Deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación**. Brasília: Texto para Discussão Cepal-Ipea, 2015.

ALBERICH, T. **Guía Fácil de la Participación Ciudadana**. Madrid: Dykinson, 2004.

BAUMAN, Z. **Liquid Modernity**. Londres: Polity, 2000.

_____. **Amor líquido**. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

BECK, U. **La Sociedad del Riesgo Global**. Madrid: Siglo XXI, 1998.

BRUGUÉ, Q. *Una Administración que Habla es una Administración que Piensa*. In: GOBIERNO DE ARAGÓN. **Participación Ciudadana: para una administración deliberativa**. Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2009.

_____. *Modernizar la Administración desde la Izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. **Reforma y Democracia**, CLAD, n. 29. 2006.

_____. *Políticas Públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad*. **Cuadernos de Gobierno y Administración Pública**, v. 1, n. 1, p. 37-55. 2014.

BRUGUÉ, Q; BLANCO, I.; BOADA-DANÉS, J. *Entornos y Motores de la Innovación en la Administración Pública*. In: IV CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Madrid: Gigapp- Iuiog, 2013.

CASTELLS, M. **La Era de la Información: economía, sociedad y cultura**. Madrid: Alianza, 1996.

GENERALITAT DE CATALUNYA. **Del Aquí No al Así Sí**. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2006.

INNERARITY, D. **La Democracia del Conocimiento**. Barcelona: Paidós. 2011.

MARTÍ, J. L. **La República Deliberativa: una teoría de la democracia**. Barcelona: Marcial Pons, 2006.

VALLÈS, J. M.; BRUGUÉ, Q. **Polítics Locals: preparant el futur**. Barcelona: Ed. Mediterrànea, 2003.

Notas Biográficas

Organizador:

José Celso Cardoso Jr.

Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Desenvolvimento (com especialização em Economia Social e do Trabalho), ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tendo sido Coordenador da área de Trabalho & Renda e do Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Diretor-Adjunto de Estudos e Políticas Sociais (DISOC/IPEA), 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. Em 2015 foi Chefe da Assessoria de Planejamento do Ministro de Estado da Defesa, no Ministério da Defesa e em 2016 (até a consumação do golpe) foi Secretário da Secretaria Executiva do CDES/PR (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Presidência da República, Brasil). Tem produzido estudos,

pesquisas aplicadas e assessoramento governamental direto em temas do Trabalho e Proteção Social, além de Estado, Instituições e Planejamento Estratégico Governamental. Igualmente nessas áreas tem sido professor em cursos no IPEA, ENAP, ESAF, GDF, TCU, FGV, CEGOV, dentre outros. Em 2017 realizou seu pós-doutorado em Governo e Políticas Públicas pelo IGOP-UAB (Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha). Destas experiências tem publicado livros sobre Estado, planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil. No período 2019/2021 exerce a função de Presidente da Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea Sindical).

Colaboradores e Coautores, por ordem alfabética:

César Antônio Locatelli de Almeida

Economista e mestre em economia pela PUC-SP, com a dissertação: “Economia política no Brasil: o primeiro governo Lula”. Trabalhou e ministrou cursos sobre o mercado financeiro. Foi membro dos Jornalistas Livres. Escreve para a mídia independente em veículos como Carta Maior, Jornal GGN e Brasil247. Dirige o projeto de mídia independente Democracy Now! Brasil.

Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro

Bacharel em Engenharia Elétrica, Universidade de Brasília (2000). Pós-Graduação em Redes de Comunicações, Universidade de Brasília (2004). Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília (2016). Atuou 8 anos na iniciativa privada, na

área de Telecomunicações. Analista de Infraestrutura no Ministério das Comunicações (2008/2009). Atualmente é Analista de Planejamento e Orçamento Federal. Já atuou na área de monitoramento e avaliação do PPA, foi assessor da Secretaria do PAC (SEPAC) e hoje atua na área de Petróleo e Gás no Ministério da Economia.

Daniel Tarragó Sanfeliu

Professor catedrático de Ciência Política da UAB e professor da Universidade de Girona (UdG).

Diogo Joel Demarco

Engenheiro agrônomo e mestre e doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE-USP). Professor do curso de Administração Pública e Social da UFRGS e coordenador do NupeGem.

Eugênio A. Vilela dos Santos

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Escreve sobre atividades com as quais trabalha, abordando as interfaces e os conflitos entre Estado, burocracia, planejamento, finanças, políticas públicas, orçamento, controle e gestão. No exercício do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento trabalhou na Secretaria de Planejamento, na Secretaria-Executiva do então Ministério do Planejamento, na Secretaria de Orçamento e na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. Atualmente, está em exercício no Ministério da Saúde.

Jackson De Toni

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, graduado em Economia pela PUC do Rio Grande do Sul e especialista em Análise de Dados em Políticas Públicas pela ENAP. Foi Técnico de Planejamento e Diretor Geral da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, consultor técnico da Presidência da República e Gerente de Planejamento e Gestão da APEX-Brasil. Coordenou e publicou vários estudos sobre a indústria brasileira, avaliação de políticas públicas e planejamento estratégico governamental. Atualmente, é especialista em projetos do quadro técnico da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). É autor do livro “O Planejamento Estratégico Governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública”, Editora InterSaberes. Professor de políticas públicas e planejamento governamental no IBMEC/DF, IDP e ENAP.

Luciana Pazini Papi

Cientista Social e Dra. Ciência Política pelo PPG de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do curso de Administração Pública e Social da UFRGS e coordenadora do NupeGem.

Luana Kohlrausch

Mestre em Políticas Públicas, pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal - NupeGem /UFRGS.

Paxuca Barcellos Sanchez

Graduanda do curso de Administração Pública e Social, pesquisadora de Iniciação Científica do NupeGem /UFRGS.

Quim Brugué Torruella

Professor associado do Departamento de Sociologia da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB), do Departamento de Ciências Políticas da Universidade Pompeu Fabra (UPF) e do Departamento de Pedagogia da Universidade de Girona (UdG).

Rafael Martins Neto

Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo IPEA, possui graduação em Administração pela Universidade de Brasília (2006) e, desde 2009 faz parte da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento do governo federal, na qual exerceu atividades relacionadas a elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, acompanhamento de políticas setoriais, elaboração e consolidação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a participação como docente em cursos de aperfeiçoamento na área de planejamento público.

Ronaldo Coutinho Garcia

Sociólogo, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA (desde 1978), trabalhou com desenvolvimento regional/rural, bioenergia, avaliação social de tecnologias agrícolas, segurança alimentar. Tem se dedicado à área de processos de governo, planejamento governamental e capacidades de governo. Ocupou diversos cargos no governo federal (SEPLAN/PR, Casa Civil, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/PR, Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário/ INCRA e do Desenvolvimento Social) e no do Distrito Federal (nas secretarias de Governo e de Planejamento).

William Vella Nozaki

Graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), com ênfase em Ciência Política, e mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), com ênfase em História Econômica. Atualmente é docente do curso de Ciências Sociais na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e professor-convidado no curso Estado, governo e políticas públicas na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Tem experiência nas áreas de Economia e Ciência Política, com destaque para as seguintes linhas de pesquisa do CNPq: Estrutura e Transformação do Estado; Crescimento e Desenvolvimento Econômico; Teoria e Política de Planejamento Econômico.

AUTORES E COLABORADORES

CÉSAR ANTÔNIO LOCATELLI DE ALMEI-
DA - CLÁUDIO ALEXANDRE DE ARÊA
LEÃO NAVARRO - DANIEL TARRAGÓ
SANFELIU - DIOGO JOEL DEMARCO
- EUGÊNIO A. VILLELA DOS SANTOS -
JACKSON DE TONI - LUCIANA PAZZINI
PAPI - LUANA KOHLRAUSCH - PAXUCA
BARCELLOS SANCHEZ - QUIM BRU-
GUÉ TORRUELLA - RAFAEL MARTINS
NETO - RONALDO COUTINHO GARCIA -
WILLIAM VELLA NOZAKI