

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO  
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

LIVRO

4

# PLANEJAMENTO BRASIL SÉCULO XXI

## INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E REFUNDAÇÃO ADMINISTRATIVA

- elementos para o pensar e o agir -

**Organizador**  
José Celso Cardoso Jr.



No momento em que o Ipea completa e comemora os seus 50 anos de existência, nada mais emblemático para todos nós que dar materialidade e significado a esta coleção coordenada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Recheada de estudos e proposições de colegas do próprio Ipea, servidores públicos vinculados a inúmeras organizações, acadêmicos e pesquisadores nacionais e estrangeiros, sem dúvida se trata de uma coleção que nasce e crescerá sob influência da pluralidade e da diversidade que estão na raiz de nossa instituição.

Entre tantos significados, a coleção *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo* vem a público em momento mais que oportuno. Do ponto de vista do Ipea, sendo um órgão de Estado não diretamente vinculado a nenhum setor ou área específica de governo, goza ele de um privilégio e de um dever. O privilégio de poder se estruturar organizacionalmente e de trabalhar de modo não estritamente setorial; e o dever de considerar e incorporar tantas áreas e dimensões de análise quantas lhe forem possíveis para uma compreensão mais qualificada dos complexos e intrincados problemas e processos de políticas públicas.

Por sua vez, do ponto de vista do pensamento estratégico nacional, dos problemas ainda por serem enfrentados no campo do planejamento governamental, e do ponto de vista do sentido mais geral do desenvolvimento brasileiro, a que farão referência os títulos desta importante coleção, podemos dizer que ela encarna e resume os dilemas e os desafios de nossa época.

Em poucas palavras, fala-se aqui de um sentido de desenvolvimento que compreende, basicamente, as seguintes dimensões: *i)* inserção internacional soberana; *ii)* macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii)* infraestrutura econômica, social e urbana; *iv)* estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; *v)* sustentabilidade ambiental; *vi)* proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii)* fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Nesse sentido, dotado desse mais elevado espírito público, conclamamos os colegas ipeanos e a cidadania ativa do país a participarem deste empreendimento cívico, dando voz e concretude aos nossos reclamos mais profundos por um Brasil melhor.

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO  
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

LIVRO  
**4**

# PLANEJAMENTO BRASIL SÉCULO XXI

## INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E REFUNDAÇÃO ADMINISTRATIVA

- elementos para o pensar e o agir -

**Organizador**  
José Celso Cardoso Jr.

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro Interino** Vitor Pinto Chaves

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Jessé José Freire de Souza

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

André Bojikian Calixtre

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

#### **Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO  
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

LIVRO  
**4**

# PLANEJAMENTO BRASIL SÉCULO XXI

## INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E REFUNDAÇÃO ADMINISTRATIVA

- elementos para o pensar e o agir -

**Organizador**  
José Celso Cardoso Jr.

**ipea**  
Brasília, 2015

Planejamento Brasil século XXI : inovação institucional e refundação administrativa : elementos para o pensar e o agir / organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília: IPEA, 2015.  
399 p. : il., gráfs. color. – (Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo ; Livro 4).

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-260-8

1. Planejamento Governamental. 2. Planejamento Estratégico. 3. Planejamento Estadual. 4. Planos Plurianuais. 5. Administração Pública. 6. Participação Social. 7. Programas Governamentais. 8. Brasil. I. Cardoso Jr., José Celso. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	9
<b>PREFÁCIO</b> .....	11
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17

## **PARTE I**

DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO .....	29
--------------------------------------	----

### **CAPÍTULO 1**

HÁ UM PENSAMENTO ESTRATÉGICO PARA O BRASIL? .....	31
Alessandro Candeas	

### **CAPÍTULO 2**

AÇÃO ESTATAL, DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA: ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO NA CONTEMPORANEIDADE .....	61
Alexander Cambraia Nascimento Vaz	

### **CAPÍTULO 3**

A QUALIDADE DA LEI NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO: DESAFIOS PARA O BRASIL NO SÉCULO XXI .....	103
Fabiana de Menezes Soares Linara Oeiras Assunção	

## **PARTE II**

PLANEJAMENTO E GESTÃO .....	133
-----------------------------	-----

### **CAPÍTULO 4**

POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL: BALANÇO HISTÓRICO E PROPOSTAS AO PLANO PLURIANUAL 2020-2023 .....	135
José Celso Cardoso Jr.	

### **CAPÍTULO 5**

PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: CONFLITOS ENTRE <i>NITI</i> E <i>NYAYA</i> .....	171
Otávio Ventura	

## **CAPÍTULO 6**

ARRANJOS INSTITUCIONAIS, CARREIRAS PÚBLICAS E A CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO ..... 185  
José Luiz Pagnussat

### **PARTE III**

GESTÃO E PARTICIPAÇÃO.....235

## **CAPÍTULO 7**

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA: INTELIGÊNCIA COLETIVA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL A SERVIÇO DO PÚBLICO.....237  
Daniel Tarragó Sanfeliu  
Quim Brugué Torruella  
José Celso Cardoso Jr.

## **CAPÍTULO 8**

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO FEDERAL: UM OLHAR A PARTIR DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....259  
Joana Alencar  
Isadora Cruxên  
Uriella Ribeiro

## **CAPÍTULO 9**

PPA COMO ESPAÇO DE APRENDIZAGEM DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM OLHAR METODOLÓGICO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA RECENTE DA BAHIA.....295  
Maria Teresa Ramos da Silva

### **PARTE IV**

PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO .....307

## **CAPÍTULO 10**

MODELO DE INTEGRAÇÃO DE AGENDAS: PROPOSTA PARA O DESENHO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS A PARTIR DO PARADIGMA DE GOVERNO ABERTO.....309  
Sérgio Roberto Guedes Reis



## **CAPÍTULO 11**

DESAFIOS NA RETROALIMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO: OBSTÁCULOS  
E SINERGIAS COM AS AÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.....337

Carlos Maurício Ruivo Machado

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

## **CAPÍTULO 12**

MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REQUISITOS  
TECNOPOLÍTICOS, PROPOSTA METODOLÓGICA E IMPLICAÇÕES  
PRÁTICAS PARA A ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....365

José Celso Cardoso Jr.

**POSFÁCIO** ..... 391

**NOTAS BIOGRÁFICAS** ..... 395



## APRESENTAÇÃO

Na atual quadra de desenvolvimento nacional, o Brasil encontra-se mais uma vez diante de escolhas irreconciliáveis. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade (econômica, política e social; mas também intelectual, moral e cultural), ou novamente se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

Diante de tal contexto, urge recolocar o Ipea a serviço do país. Trata-se de redefinir o desenvolvimento nacional nesta conturbada conjuntura geopolítica internacional e neste intrincado cenário socioeconômico interno.

É preciso pensar a nova agenda de desenvolvimento nacional em perspectiva transdisciplinar e complexa. Em particular, é preciso pensar o Estado brasileiro sem as amarras conjunturais que nos aprisionam a soluções – frágeis e parciais – de curto prazo. O pragmatismo, como método de governo, possui limites óbvios no contexto civilizatório que se avizinha ao país.

Neste diapasão, cumpre o Ipea papel fundamental. Trata-se de reorganizar a instituição em função das exigências do futuro. Em primeiro lugar, redescobrir-se como o principal centro de reflexão e formulação crítica do país, escrutinando – em parcerias estratégicas com a academia, atores sociais relevantes, e o próprio Estado em sua dimensão federativa – o desenvolvimento nacional como seu mais importante objeto de investigação empírica e de assessoramento governamental.

Em segundo lugar, reequipá-lo – bem como suas organizações parceiras congêneres, tais como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo – com o que de melhor há em termos físicos, financeiros, tecnológicos e, sobretudo, humanos, para o bom desempenho de suas funções precípuas: a pesquisa aplicada ao desenvolvimento brasileiro e o assessoramento governamental direto em tantas áreas do conhecimento e das políticas públicas quantas lhe forem possíveis abarcar.

Por fim, mas não menos importante, impõe-se também a tarefa de o Ipea atuar com o governo federal na recuperação de capacidades estatais para o desenvolvimento, o que envolve um espectro amplo de dimensões, dentre as quais merece destaque a recuperação das funções indelegáveis de planificação estratégica e gestão pública, igualmente alinhadas às exigências do mundo contemporâneo.

Jessé Souza

**Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**



## PREFÁCIO

Ronaldo Coutinho Garcia

Honradamente aceitei o generoso convite de José Celso Cardoso Jr. para prefaciар este importante e oportuno livro. Mas antes de dar início à tarefa, julgo necessário situar a obra no âmbito do esforço hercúleo que José Celso vem empreendendo para colocar a problemática do planejamento do desenvolvimento brasileiro no foco de interesse de autoridades governamentais e dos atores sociais pertinentes.

Nenhum país se desenvolve sem projeto nacional, planejamento estratégico e, na atualidade, legítima condução por parte de um Estado Democrático de Direito impelido por uma cidadania ativa e participativa. Todavia, tal entendimento ainda não entrou nas mentes e nos corações dos que, objetiva e subjetivamente, deveriam exercitá-lo.

Daí, então, a importância crucial do trabalho de convencimento, mobilização e articulação levado a cabo por José Celso, coordenador da coleção *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo*.

Reunir comprometidos colaboradores espalhados nas mais diversas instituições, em diferentes espaços sociogeográficos, com olhares variados sobre a problemática considerada, e que, registre-se, contribuem desprendida e graciosamente para materializar a coleção, é conseguir um feito extraordinário. Portanto, muito me orgulha participar de um movimento com tamanha envergadura.

O que vem a seguir corresponde a uma tentativa de apreender o inestimável conhecimento e as valiosas proposições surgidas nas reflexões ofertadas pelos autores para tentar responder uma pergunta que, de maneiras várias, permeia muitos dos trabalhos do presente volume e dos que o antecederam: é visível o arranjo institucional do planejamento estratégico governamental brasileiro?

O arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política específica. Logo, são os arranjos institucionais que dotam (sim ou não, mais ou menos) os Estados e os seus governos de capacidade técnica e política para realizar os objetivos a que se propõem.

Os arranjos institucionais construídos ao longo da nossa história para operar o planejamento governamental no Brasil responderam a alguns fatores básicos, entre os quais podem ser destacados:

- 1) a ambição e amplitude do Projeto Nacional de Desenvolvimento (PND) pretendido pelo governante que o constrói;
- 2) a compreensão detida pelos dirigentes políticos sobre o processo de governar e sobre o lugar do Estado no PND;
- 3) o ambiente sociopolítico-ideológico vigente em cada período histórico; e
- 4) o estágio em que se encontravam as teorias, os métodos e as técnicas de planejamento governamental.

Assim, se pensarmos nos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e no regime militar, os quais tinham Projetos Nacionais de Desenvolvimento, veremos que Vargas e os militares, por não serem constrangidos pelo tempo, construíram progressivamente arranjos institucionais formais avançados para suas respectivas épocas. Juscelino teve que inventar um *modus operandi* que lhe permitisse condensar o tempo histórico (alta velocidade nas transformações sociais), fazendo-o caber no tempo físico (tamanho do mandato), mediante ações eficazes e oportunas, sob organização e coordenação adequadas.

Os governos neoliberais desprezaram o protagonismo estatal, desacreditaram a possibilidade de um projeto nacional de desenvolvimento, e condenaram o planejamento a uma caricatura:

- Collor inventou uma quimera, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, com as consequências conhecidas;
- o *interregno* Itamar Franco explicitou a importância do planejamento, recriou a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR), mas, sem os instrumentos comparáveis aos da original, não teve tempo para reorganizar um arranjo efetivo e estava acicatado pela inflação galopante; e
- Fernando Henrique Cardoso rebaixou a inserção da Pasta do Planejamento, fazendo dela um ministério de linha, e chegou até mesmo, em algum momento, a retirar o termo *planejamento* do seu nome – em 1999 veio existir o Ministério do Orçamento e Gestão (MOG).

Collor e Fernando Henrique aproveitaram-se, é claro, da perda progressiva de eficácia do planejamento normativo, iniciada ao final da ditadura, da crise multidimensional que havia se instalado no país (de regime, político-partidária,

econômica, ideológico-cultural etc.), e da avassaladora onda ideológica neoliberal. O fato é que, no período, o sistema nacional de planejamento foi desmontado.

A poderosa Seplan/PR, órgão central do sistema nacional de planejamento, à qual eram vinculados o Ipea, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE – o *S*, de *social*, foi acrescido em 1985), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, abrangendo todos os institutos e centros de pesquisa), e a Financiadora de Estudos e Pesquisas (Finep), assim como Sistema Nacional de Planejamento, não mais existe. A coordenação do conjunto do governo não apresenta uma formalidade reconhecida. É comum ouvir-se perguntas, na Esplanada dos Ministérios, sobre se existe e qual é o arranjo institucional vigente para a coordenação governamental.

Os governos do presidente Lula e da presidenta Dilma tiveram como bandeira pôr em marcha um novo projeto de desenvolvimento nacional, marcado pela inclusão social, pelo aprofundamento da democracia, por uma dinâmica econômica assentada na expansão do mercado interno com aumento da produtividade sistêmica, pela sustentabilidade ambiental e pela afirmação soberana do país. Tarefa demandante de refinado planejamento estratégico, como atestam todos os casos exitosos de desenvolvimento nacional.

A experiência histórica, nacional, europeia e japonesa do pós-Segunda Guerra, assim como a do Sudeste Asiático a partir dos anos 1960, mostra que os arranjos institucionais para o planejamento governamental são construções que se fazem e se refazem ao andar do desenvolvimento nacional. São os fracassos e os sucessos colhidos no processo que indicam a necessidade de criação, destruição, reformas das peças do arranjo, sempre com o propósito de se alcançar os objetivos pretendidos pela sociedade.

No entanto, desde 2003 vigora, com alguns acréscimos inorgânicos, o aparato nominal de planejamento herdado do governo Fernando Henrique Cardoso. Nominal porque reduzido a cumprir os rituais definidos pela Constituição Federal (Planos Plurianuais, ou PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, Orçamento Geral da União, OGU), gerir a execução orçamentária, e acompanhar a implementação do PPA. Parte maior do Ministério do Planejamento (MP) cuida de aspectos relacionados à gestão pública (gestão de projetos de investimento, do Patrimônio da União, do pessoal civil, dos procedimentos administrativos, da tecnologia da informação). Isso faz com que a alta direção do ministério seja distraída e tenha o seu foco de atenção desviado de sua atribuição precípua.

O governo federal/MP não se empenhou em regulamentar as disposições constitucionais relativas ao planejamento:

Artigo 21, IX - [compete à União] elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

Artigo 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

Artigo 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.

Ao se deixar sem regulamentação, mediante lei complementar, os Artigos 21, 165 e 174 e, principalmente, ao não se organizar as disposições constitucionais aqui referidas em uma estrutura lógico-hierárquica, fica-se sem orientação conceitual e metodológica para a elaboração de planos de desenvolvimento, para a prática do planejamento governamental e, conseqüentemente, para a integração sistêmica de todos os elementos que deverão compor o processo planejador.

Igualmente dramática é a não regulamentação do Artigo 5 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que define em caráter provisório, mas que até hoje perduram, datas cruéis e inconsistentes para o encaminhamento dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA ao Congresso Nacional. Esta última acaba por imprimir um ritmo frenético e atroz à elaboração dos projetos de LDO e do PPA de um novo governo, a ser entregue junto com o Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA), até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato, fazendo com que pouca atenção seja dada à produção de tais instrumentos.

Por fim, o PPA não é um plano, e tampouco ocupa o lugar dos antigos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Do modo como vem sendo feito, não passa de uma Programação Plurianual de Despesas, que não revela as prioridades de cada governante. O aparato legal e organizacional existente não consegue fazer com que os PPAs possam dar conta de encadear uma estratégia de desenvolvimento nacional.

O aparato legal e organizacional expressa a ausência de projeto nacional, que por sua vez decorre, em alguma medida, de faltar aos governos tanto as capacidades institucionais quanto os instrumentos que lhes permitam liderar processos complexos –



e decorre ainda de não termos atualmente, no Brasil, atores sociais organizados com *animus* de promover o desenvolvimento nacional.

É por tudo o que foi exposto que um livro como o aqui oferecido e a coleção organizada por José Celso Cardoso Jr. têm o estratégico potencial de despertar a consciência dos atores que importam, assim como de alargar seus respectivos campos de visão, capacitando-os para o grande e auspicioso desafio de engajarem-se ou liderarem esforços em prol do desenvolvimento nacional.



## INTRODUÇÃO

# DAS RAZÕES E VANTAGENS DO PPA COMO ALIADO ESTRATÉGICO PARA O PROCESSO DE GOVERNAR EM SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS COMPLEXAS<sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr.

### 1 VISÃO GERAL

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 tanto, basta dizer, lembrando Carlos Matus (1996, p. 182-184), 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.

Ademais, na atualidade, a importância renovada do planejamento governamental 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.

---

1. Colaboraram para esse texto os seguintes colegas: Ronaldo Coutinho Garcia, Roberto Rocha Pires e Paulo Barea Coutinho. O resultado final, no entanto, é de minha inteira responsabilidade, razão pela qual isento os mencionados colegas por qualquer uso abusivo ou equivocado de suas ideias.

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 e presente a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na modernidade.

Nesse sentido, ao reunir neste livro propostas com vistas ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 e seus subsequentes, é necessário reforçar algumas premissas do assunto, conforme resumido a seguir.

- **Planejamento não é panaceia, mas pode ser parte da solução.<sup>2</sup>**

Para tanto, o PPA precisa ser visto e tido pelo governo como aliado estratégico, e não como obstáculo constitucional, mal necessário da burocracia ou inimigo público a ser ignorado ou derrotado no campo de batalha da política pública. Em outras palavras: nós não falamos de planejamento como algo utópico (*se bem que planejamento se refira também, necessariamente, a utopias...*), mas sim como função precípua e indelegável do Estado, função governamental cada vez mais necessária no mundo contemporâneo. Não como panaceia, mas sim como parte de soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas em nossas sociedades. Recusar a alternativa planejadora, seja em nome do mercado, seja em nome das dificuldades intrínsecas de estruturação e institucionalização desta atividade, seria tremenda falta de compreensão de governantes sempre premidos por soluções aparentemente rápidas e fáceis no curto prazo. Situação esta que raramente será capaz de ir às raízes dos problemas, tampouco de aventar soluções estruturantes e perenes para eles.

---

2. Como me alerta o colega Paulo Coutinho, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), "o planejamento governamental opera, por vezes, com fortes restrições políticas. Ainda assim, há sempre nos governos dos Estados nacionais algum espaço institucional que opera como espécie de inteligência coordenadora com poder efetivo, mesmo que não tenha uma placa na porta, dizendo: Ministério do Planejamento. Isto se dá mesmo em cenários dramáticos, como nos dão exemplo as vastas guerras do século XX. Não obstante, apesar da fraqueza do principal instrumento formal de planejamento dos governos no Brasil, o Plano Plurianual (PPA), que não logrou ser instituído como instrumento efetivo de gestão e organização do governo, é visto, ainda que impropriamente, como vitrine em que os órgãos setoriais procuram ver refletidas suas políticas. Constar no PPA é índice de força e *status* também para os partidos que compõem o governo. Assim sendo, o acompanhamento estratégico do PPA exige, além da boa construção dos programas, técnicas e iniciativas de monitoramento e avaliação de recortes temáticos eleitos como estruturantes. Esta eleição é a ponta política do PPA: quanto melhor articulada com o comando político do governo, maior a possibilidade de sucesso".

- **Planejamento não é plano, é política.**

Planejamento é processo cotidiano e dinâmico de condução do governo. Não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na gestão e comunicação interna e externa ao governo etc. Mas que fique claro: *planejamento é antes de tudo a arte da boa política*. Logo, planejamento é processo tecnopolítico – contínuo, coletivo e cumulativo –, por meio do qual se dá concretude a projetos 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 as normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas. Neste sentido, os planos – como documentos formais do planejamento – podem e devem ser elaborados para explicitar, ratificar e aperfeiçoar o processo geral de planificação, nos termos aqui propostos.

- **Mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais.**

Até mesmo em função da cultura política brasileira, mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais. Isso quer dizer que talvez haja excesso de burocratismo e formalismo tanto no desenho como na operacionalização das ações governamentais, expressas por um conjunto amplo de políticas públicas em si mesmas heterogêneas e complexas. E a distância entre o real e o formal talvez seja ainda maior em contextos históricos marcados por postura de ativação das funções governamentais, como as que recentemente vêm caracterizando e remodelando o Estado brasileiro rumo a um perfil algo mais (neo ou social)desenvolvimentista. De fato, o ideal é que tal distância fosse menor do que concretamente é, ou que fosse diminuindo ao longo do tempo, mas para tanto, faz-se necessário reformar estruturas arcaicas de nossa ossatura estatal e da própria legislação que (des)conecta o direito administrativo das funções típicas da administração pública brasileira.

- **Das vantagens do PPA como aliado estratégico de governo.**

Dadas as razões apontadas, decorreriam vantagens consideráveis ao governo federal – *mas também às unidades subnacionais da Federação* – caso trabalhasse efetivamente para transformar o PPA em instrumento tecnopolítico de alinhamento institucional dos objetivos estratégicos, prioridades, metas e prazos do país.

Na relação “Executivo *versus* Executivo”, o PPA serviria como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental. Na relação “Executivo *versus* Legislativo”, o PPA poderia ajudar como instrumento de negociação e pactuação horizontal, talvez facilitando a montagem de coalizões programáticas suprapartidárias. Na relação “Executivo *versus* Federação”, o PPA poderia servir como instrumento de negociação e pactuação vertical, talvez cumprindo o papel de complementação programática regional. Por fim, mas não menos importante,

na relação “Executivo *versus* sociedade”, o PPA trabalharia como instrumento de comunicação social e monitoramento público em torno de prioridades de governo, objetivos estratégicos, metas e prazos anuais do plano.

Dessa feita, não só o planejamento governamental recuperaria sua função estratégica dentro do processo tecnopolítico de governo, como o PPA, especificamente, passaria a ser, de fato, a referência principal de negociação e pactuação de governo, tanto na sua relação intragovernamental, como na relação entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e interfederativa (União, estados e municípios).

- **Apostar em planejamento e democracia é solução para o desenvolvimento.**

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 seja por diferenças gritantes de perspectivas e definições acerca de ambas as ideias, seja por uma grande distância entre aqueles que acreditam ser possível algum tipo de combinação concreta 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.

Mas, independentemente de tais clivagens, parece também correto afirmar que ao menos três fenômenos em curso – a saber: *i) redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento; ii) multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas; e iii) 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* – 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 e sociedade não conseguirem, ao menos no Brasil, realizar seus ideais de desenvolvimento e de democracia neste restante de século XXI que se tem pela frente.

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 outras palavras: 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, indignância e desigualdades sociais e laborais de múltiplas dimensões.

Dessa feita, é preciso reconhecer que, nos dias que correm, a ideia e a práxis do desenvolvimento vêm adquirindo – *ainda que mui gradativamente!* – conotações e significados muito mais amplos, complexos e dinâmicos. Fala-se aqui de um sentido de desenvolvimento que compreende, dentre outras, as seguintes dimensões ou qualificativos intrínsecos: *i)* inserção internacional soberana; *ii)* sustentabilidade ambiental e humana; *iii)* macroeconomia do crescimento, estabilidade e emprego; *iv)* infraestrutura econômica, social e urbana; *v)* estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; *vi)* proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii)* fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia (Cardoso Júnior, 2014).

Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, essas dimensões certamente cobrem parte bastante extensa 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. Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte – em outras palavras, *não exógeno* – do sistema social e econômico das nações, sendo – em contextos históricos de grandes heterogeneidades e desigualdades como o brasileiro – particularmente decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Entendido este, ademais, não como fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada – e *reconhecidamente não totalizante* –, muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – aquelas várias e complexas dimensões supracitadas, que se colocam como constitutivas de projetos políticos concretos e contemporâneos de desenvolvimento em escalas nacionais. Pois, por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

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, com isso dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções negociadas nos – intrinsecamente – complexos e intrincados 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 (Bauman, 2001) – 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 (Pires, 2013).

Isso posto, também aqui neste caso é preciso reconhecer que a ideia e a práxis da democracia vêm ganhando – *ainda que mui lentamente!* – conotações e significados muito mais amplos, complexos e dinâmicos. O argumento é desenvolvido no sentido de identificar funções diferentes nas instâncias representativas tradicionais, em que fóruns, tais como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e outros correlatos, serviriam para facilitar a comunicação e a consulta, bem como a negociação e a coordenação entre interesses sociais heterogêneos



e interesses públicos convergentes (Cardoso Júnior, Santos e Alencar, 2010). Nesse contexto, reforça-se o papel estratégico a ser cumprido por instituições como estas no assessoramento à Presidência da República, complementando a função do Parlamento, no sentido de promover consultas, concertação e deliberação sobre temas críticos ao desenvolvimento nacional, com o potencial de qualificar as decisões governamentais (por meio do aporte de informações, perspectivas e experiências variadas dos conselheiros), explicitar interesses, processar conflitos e ampliar sua legitimidade (por meio da inserção social, liderança política destes e da criação de coalizões de apoio em torno de projetos), produzindo políticas públicas inovadoras e mais efetivas. Em síntese: as discussões contemporâneas sobre o assunto reconhecem a existência – e defendem o uso – de modelos neocorporativistas, tais como o seria o próprio espaço de convivência do CDES, como um encaixe à democracia representativa, sem obviamente substituí-la ou com ela conflitar.

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 de Estado, 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 aqui se assume 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 (Pires, 2013). 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 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 (Garcia, 2010).

A consolidação desse novo tipo de relação constitui, sem dúvida, uma tarefa grandiosa e difícil, que se torna ainda mais complexa quando tentada em um tempo histórico conturbado como o atual e em um país com as características do Brasil. No plano interno, a persistência de graves desigualdades socioeconômicas e políticas, somada ao fato de o país se localizar na periferia do sistema capitalista mundial, acrescentam ao desafio de estabelecer um novo padrão de relações interclassistas a necessidade de tornar viável um novo ciclo de desenvolvimento que promova a *equidade social*.

O *diálogo social* é uma força por demais poderosa para não ser cultivada e aplicada de forma sistemática na viabilização dos grandes processos transformadores exigidos para um Brasil verdadeiramente de todos. Se esse Brasil é possível, a sua construção terá por base consensos resultantes de sincero diálogo social, da negociação firme e inteligente, da forte cooperação entre diferentes, da vontade coletiva de produzir o novo. Como esperado, exigirá governantes determinados e aparato público dotado de enorme capacidade planejadora (Garcia, 2010). Estamos certos de que a escuta do contraditório é um dos processos mais eficazes para se construir um projeto comum. Contudo, ainda se está distante da construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento pactuada, para cuja implementação os diversos atores sociais sejam capazes de agir de forma coordenada e concertada, apesar dos legítimos conflitos internos inerentes aos diferentes segmentos que compõem uma sociedade complexa como a brasileira.

É preciso, por isso, destacar que a construção de novos espaços de concertação não é tarefa simples. Entre as dificuldades de implementação e de consolidação dessas novidades institucionais, destacam-se aqui quatro elementos, a saber: *i)* a dificuldade de legitimação de inovações institucionais por parte dos vários agentes envolvidos, bem como pelos próprios governo e sociedade; *ii)* a linha muito tênue entre a capacidade do Estado de desencadear um novo espaço de concertação sem ser, ao mesmo tempo, colonizado por interesses particulares e sem se tornar um agente autoritário ou impositivo; *iii)* a capacidade real de que as deliberações construídas nesses espaços possam influenciar as decisões estratégicas dos governos; e *iv)* o risco da representação dos atores estratégicos – vinculados a determinados interesses – indicados à posição de conselheiros.

Não obstante os riscos apontados, inerentes a processos de abertura política e adensamento democrático, tais como os sugeridos pelos capítulos deste livro, acreditamos serem os benefícios vindouros muito superiores aos custos a eles associados. Em definitivo, 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 da recente empreitada desenvolvimentista em nosso continente. Foi essa a aposta analítico-interpretativa deste livro, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI.

## 2 PLANO DE ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Originalmente concebidos para subsidiarem o processo de reformulação apenas do PPA 2016-2019, os capítulos aqui reunidos logo se mostraram mais do que isso. Por não se aterem apenas a aspectos formais ou procedimentais do plano, as contribuições perfiladas neste livro servirão, muito provavelmente, tanto aos próximos PPAs como ao processo mais amplo de planejamento em curso no Brasil.

Embora ousada, a afirmação precedente encontra respaldo nos conteúdos levantados em cada um dos capítulos a comporem cada uma das quatro partes que organizam o livro. Estas, por sua vez, foram montadas em pares – *dialéticos* e *dialógicos* –, que se interconectam uns aos outros, não só para demonstrar que desenvolvimento, planejamento, gestão, participação e – fechando o circuito, novamente – desenvolvimento fazem parte de um processo comum, mas também para demonstrar que a *retroalimentação* de cada parte relativamente ao todo compõe a base dos processos de governo necessários ao estágio atual e futuro da boa governança no país.

Nesse sentido, na Parte I – *desenvolvimento e planejamento* –, discutem-se temas relacionados ao pensamento estratégico nacional de longo prazo (capítulo 1), à emergência de novos padrões de relacionamento socioestatal na quadra atual de adensamento democrático do país (capítulo 2) e aos aspectos ligados ao desafio brasileiro de se legislar para o desenvolvimento (capítulo 3). Em comum, a centralidade do Estado como arena pública e como ator imprescindível à grande tarefa da construção nacional, único capaz de formular e implementar estratégias de desenvolvimento condizentes com o *perfil republicano* de nossas instituições e com o *modus operandi democrático* de nossa sociedade, tendo os direitos constitucional e administrativo como aliados do processo de governar, em vez de portadores de uma visão negativa do Estado e de suas capacidades efetivas de ação.

Para dar concretude ao exposto anteriormente, a Parte II – *planejamento e gestão* – formula propostas práticas ao PPA 2020-2023 e provavelmente a seus subsequentes (capítulo 4), reforça a necessidade de se buscar maior proximidade entre os processos formais (*niti*) e reais (*nyaya*) de governo (capítulo 5) e esclarece sobre os arranjos institucionais e as carreiras públicas principais a comporem parte indispensável das capacidades estatais federais de planejamento e gestão na atualidade brasileira (capítulo 6). Em todos os casos, salienta-se a constatação de que planejamento e gestão são parte de um único processo de governo, de cuja convergência *programática* e *operacional* depende o sucesso do Estado brasileiro em bem formular e implementar suas políticas públicas.

Para tanto, na Parte III – *gestão e participação* – apresentam-se reflexões e propostas com vistas a: *i)* tornar a administração pública brasileira mais permeável e participativa, *ou até mesmo deliberativa*, tanto em seus métodos cotidianos de trabalho como em seus objetivos estratégicos (capítulo 7); *ii)* tornar a participação popular, em particular a *vertente propositiva das conferências nacionais*, parte integrante do processo de formulação e planejamento estratégico de governo (capítulo 8); e *iii)* valendo-se, para tanto, de *metodologias e ferramentas de diálogo e pactuação sociais*, ser capaz de ajudar nos momentos específicos de formulação dos PPAs, como ainda de transformar a participação social em processo efetivo de governo ao longo dos ciclos de políticas públicas (capítulo 9). Em suma, quando inovação institucional e refundação administrativa – temas centrais que perpassam este livro – se encontrarem em escala e escopo, estaremos praticando a verdadeira reforma *progressista* e *progressiva* do Estado no Brasil.

Por fim, na Parte IV – *participação e desenvolvimento* – algumas outras propostas metodológicas são introduzidas para realçar a importância de instrumentos e modelos de conexão da participação social e governo aberto (capítulo 10), do sistema de

controle interno (capítulo 11) e do monitoramento estratégico de políticas públicas (capítulo 12) às tarefas da integração de agendas e retroalimentação de cada um desses processos de governo com o grande projeto de desenvolvimento nacional. Tudo somado, trata-se de *esforço coletivo, contínuo e cumulativo* que, ao contrário dos doze trabalhos de Hércules, apenas se tornam críveis com o envolvimento direto e proativo da nação.

São o desejo e a aposta dos autores e autoras.

A todos, uma ótima leitura, reflexão e ação.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. Disponível em: <<http://goo.gl/8lZrmE>>.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. *In*: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/tkxN94>>.

GARCIA, R. C. O CDES e a construção da agenda nacional de desenvolvimento: um relato particular. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. Disponível em: <<http://goo.gl/8lZrmE>>.

MATUS, C. **Adeus senhor presidente**: governantes governados. São Paulo: Editora Fundap, 1996.

PIRES, R. R. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. (Projetos para o Brasil).





# Parte I

## Desenvolvimento e Planejamento





## HÁ UM PENSAMENTO ESTRATÉGICO PARA O BRASIL?

Alessandro Candears

### 1 INTRODUÇÃO

Existe alguma visão consensual de futuro para o Brasil acima de governos, ideologias, segmentos políticos, classes sociais e interesses setoriais? Há convergências temáticas e de prioridades? Há tradição de pensamento estratégico no país? A resposta é afirmativa para todas essas indagações.

As grandes questões nacionais sempre foram amplamente debatidas desde o movimento de Independência, há mais de dois séculos, seja pela intelectualidade, seja por tomadores de decisão e outros atores sociais. A reflexão se intensificou com o desenvolvimentismo estruturalista das *metas* de Juscelino Kubitschek (JK) e a ideologia do *Brasil potência* do período militar. Após a redemocratização, a discussão se institucionalizou nos planos plurianuais (PPAs) e, recentemente, foi objeto de cenários prospectivos elaborados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência (SAE).

Este capítulo se propõe a percorrer os programas de planejamento estratégico desde os anos 1940 para extrair visões convergentes de futuro para o Brasil, sem entrar em questões técnicas e administrativas de planejamento e gestão. Consta-se a existência de temas prioritários e convergentes, apesar das diferenças de ênfase e de método. Por sua vez, há um *deficit* de articulação, coerência e continuidade entre pensamento, planejamento e gestão estratégica, o que aponta para a necessidade de uma *governança estratégica*.

A etimologia de *estratégico* remete à arte da guerra – exército (*stratos*) e condução (*ageîn*). Neste capítulo, o conceito será, metaforicamente, aplicado à guerra contra o subdesenvolvimento: a mobilização, pelo Estado, de recursos humanos e materiais para a transformação estrutural da sociedade e economia com vistas ao desenvolvimento do país.

A visão de futuro do Brasil é, historicamente, otimista. Sem chegar a acreditar em algum destino manifesto, a mentalidade brasileira combina aportes da tradição imperial, do nacionalismo romântico, do positivismo, do modernismo, do desenvolvimentismo, do liberalismo e da democracia – social e inclusiva –, produzindo uma síntese inédita que sempre aponta para um futuro brilhante.

Inspirados nessa síntese generosa e confiante, todos os projetos de nação imaginados para o Brasil se caracterizam por dois traços permanentes: a consciência

da posse de vastos recursos – sobretudo naturais – e a expectativa de construção de um país desenvolvido, com presença ativa e soberana no concerto internacional. Desde os anos 1980, esse desejo passou a ser coroado com valores de democracia, liberdade, equidade, justiça social, sustentabilidade e identidade nacional com respeito à diversidade sociocultural.

Neste capítulo, alguns desses momentos decisivos serão percorridos, sem, no entanto, pretender esgotar o assunto. A visão otimista nele contido é tanto uma constatação histórica como um desejo do futuro que se pode construir.

## **2 BREVE HISTÓRICO E PRINCIPAIS TEMAS DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

A maior parte dos temas prioritários da agenda nacional figurava nos programas estratégicos e planos de desenvolvimento desde meados do século passado. Há setenta anos existem poucas novidades na agenda e nos diagnósticos de gargalos infraestruturais. Nas duas últimas décadas, todos os documentos estratégicos mencionam problemas de concentração social e espacial da renda, pobreza e exclusão social, desrespeito aos direitos humanos, degradação ambiental, emprego, produtividade, analfabetismo, investimentos e massa salarial. Há clareza em relação aos problemas típicos do subdesenvolvimento – armadilha da pobreza –, que são, hoje, cada vez mais sucedidos por problemas de um país de classe média – preso na armadilha da renda média.

O quadro 1 lista alguns dos principais documentos de planejamento produzidos no Brasil ao longo do século XX e princípios do século XXI.

### **QUADRO 1**

#### **Histórico do planejamento no Brasil: principais planos e documentos entre 1939 e 2015**

Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939)  
 Plano de Obras e Equipamentos (1943)  
 Salte (1948-1951)  
 Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960)  
 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962-1964)  
 Plano de Ação Econômica do Governo – Paeg (1964-1967)  
 Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1969)  
 Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970)  
 Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973)  
 I PND (1972-1974)  
 II PND (1974-1979)  
 PPA 1991-1995 (Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso)  
 PPA 1996-1999, Brasil em Ação (Fernando Henrique Cardoso)  
 Brasil 2020 (1998)  
 PPA 2000-2003, Avança Brasil (Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva)  
 Brasil Três Tempos (2004)  
 PPA 2004-2007, Plano Brasil de Todos (Lula da Silva)  
 Agenda Nacional de Desenvolvimento (CDES)  
 Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (CDES)  
 PPA 2008-2011, Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (Lula da Silva e Dilma Rousseff)  
 Brasil 2022 (2010)  
 PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil (Dilma Rousseff)

Elaboração do autor.

Esse longo histórico e acervo de iniciativas de pensamento e planejamento estratégico foram gerados no seio de uma sólida malha institucional, da qual vale mencionar: o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDE – BNDES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento, a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes), o Ministério do Planejamento em suas várias denominações (e Coordenação Geral, Miniplan, Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência (Seplan), Orçamento e Gestão – MPOG), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Escola Superior de Guerra (ESG), o Ministério da Fazenda (também em outras denominações, como da Economia e Planejamento – MEFP), o Ministério da Indústria e Comércio, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência (SAE, tendo também sido chamada NAE), a Casa Civil, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

O quadro 2 apresenta, por sua vez, a ênfase temática dos principais planos estratégicos do Brasil no mesmo período.

**QUADRO 2**  
**Ênfase temática dos planos estratégicos nacionais**

	Salte 1948-1951	JK 1956-1960	Trienal 1962-1964	Paeg 1964-1967	PED 1966-1970	Metas e bases 1970-1973	PNDs 1972-1979	PPAs 1991-2015
Saúde								
Agricultura e alimentação								
Transportes								
Energia								
Educação								
Saneamento								
Ciência e tecnologia								
Desequilíbrio regional								
Competitividade industrial								
Estabilização econômica								
Exportações								
Competitividade industrial								
Meio ambiente								
Pobreza e miséria								

Elaboração do autor.

Como se notará, os temas historicamente quase unânimes são transportes e energia. Num segundo nível de frequência, os temas mais constantes são saúde, educação, agricultura, alimentação e desequilíbrios regionais. Os temas menos constantes – por serem mais recentes – são estabilização econômica, saneamento, ciência e tecnologia, competitividade industrial, exportação, meio ambiente e erradicação da pobreza e miséria.

A questão energética é, historicamente, a mais tradicional e melhor planejada no Brasil. Não seria exagero afirmar que a energia configura um paradigma de sucesso de planejamento no país. Desde o início da industrialização de base, nos anos 1940, a energia é pensada e implementada com continuidade e elevado nível de investimento público e privado; não constitui gargalo do sistema produtivo, ao contrário de outros aspectos infraestruturais; trabalha com cenários prospectivos de longo prazo – pensam-se décadas à frente; está atenta às mudanças do cenário internacional, ao potencial de recursos brasileiros, às transformações da demanda e da oferta e às inovações tecnológicas; influencia outras áreas de governo, inclusive a política externa – por exemplo, na complementaridade regional com vizinhos sul-americanos; e goza de prestígio político e econômico e do compromisso da classe dirigente do país. Por sua vez, é irônico que essa área de sucesso estratégico tenha errado em não considerar o cenário externo profundamente adverso dos anos 1970 – a crise do petróleo (a rigor, o risco, que se revelou erro de cálculo, foi tomado no nível mais alto de governo, não no setorial).

Por seu turno, o segundo tema mais recorrente – transportes – não se beneficiou do mesmo grau de atenção e investimento, constituindo-se num importante gargalo estrutural do sistema produtivo brasileiro. Quanto aos outros temas, notam-se dificuldades de continuidade de investimentos e descoordenação setorial.

Uma síntese histórica das iniciativas de pensamento estratégico para o Brasil revela, desde seus primórdios, no século XIX, a forte presença do Estado como promotor e indutor do desenvolvimento – a “mão visível”. No primeiro século como nação independente, as prioridades voltaram-se para a consolidação territorial e sua defesa, a inserção agroexportadora no mercado internacional, a definição institucional de sistema de governo, a formação de quadros de alto nível e a afirmação (documental) da identidade histórico-geográfica.

Inspirando-se no modelo da matriz SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*), os diagnósticos dos diversos projetos estratégicos evidenciam o seguinte quadro – muito geral – de percepções das fortalezas e fraquezas no plano interno do país, confrontadas com as oportunidades e ameaças do plano externo.

QUADRO 3

Matriz SWOT: fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças – Brasil

	Plano interno	Fortalezas	Fraquezas
Plano externo	Resultante das combinações internas e externas	Território, recursos naturais e energéticos, biodiversidade, reservas hídricas, potencial agropecuário competitivo, base industrial diversificada, mercado interno, democracia sólida e potencial científico-tecnológico.	Produtividade, níveis de educação, saúde e tecnologia, competitividade, exploração não sustentável dos recursos naturais, baixa cultura de solidariedade cívica e gargalos infraestruturais.
Oportunidades	Expansão do comércio e dos investimentos internacionais, multipolaridade	Maior desenvolvimento, eliminação da pobreza, fortalecimento da classe média e integração regional, posição econômica mais forte no mundo, com competitividade e alta tecnologia, e maior projeção internacional e influência na governança global.	Incapacidade de aproveitar a expansão da economia mundial para impulsionar o desenvolvimento e reduzir os desequilíbrios sociais e regionais, perda de posições no comércio, investimentos e tecnologia.
Ameaças	Crise econômica ou política mundial, catástrofes ambientais	Maior importância do mercado interno, liderança corretiva nos fóruns de governança global, migrações internacionais.	Estagnação econômica, defasagem tecnológica, dilapidação ambiental, crescimento da miséria, desagregação institucional, violência, ruptura do tecido social e ameaças de intervenção externa.

Elaboração do autor.

Até a década de 1930, o Estado brasileiro não seria solicitado para qualquer projeto de transformação econômica e social – não havia a necessidade, sequer a noção, de planejamento estratégico para o modelo agroexportador. A Grande Depressão, entretanto, forçou o sistema econômico a reagir, direcionando o capital acumulado para o setor manufatureiro a fim de atender à demanda do mercado interno por meio da substituição de importações. Essa conjuntura, que atenderia às indústrias leves, também propiciou a oportunidade de investir nas indústrias de base, aproveitando-se da aliança estratégica com os Estados Unidos consolidada na Segunda Guerra Mundial.

O Estado passou a vislumbrar, no projeto de industrialização, a chance de dar um salto qualitativo no país e viabilizar um futuro de grandeza. A transformação estrutural da economia necessitaria de infraestrutura física e energética, fontes de financiamento, novas instituições e quadros técnicos e burocráticos, mobilização política e social e uma ideologia modernizadora industrialista – o nacional-desenvolvimentismo. O objetivo era superar um país exclusivamente agrário, de baixo nível educacional e técnico e com um Estado liberal com baixa capacidade de investimento.

O planejamento estratégico tornou-se crucial para instaurar um novo modelo de desenvolvimento, na forma de uma sequência de planos e programas que serão resumidos a seguir.

No contexto da Segunda Guerra Mundial, Getúlio Vargas inaugura o planejamento estatal com o *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional* (1939) e o *Plano de Obras e Equipamentos* (1943). As missões Cooke e Abbink, de cooperação técnica norte-americana, identificaram pontos de estrangulamento da economia, sobretudo em matéria de infraestrutura.

A partir do final da década de 1940, inicia-se a elaboração de planos voltados para a infraestrutura física e a humana, inaugurado pelo *Salte* (saúde, alimentação, transportes e energia), no governo Dutra – elaborado em 1948 e implementado entre 1949 e 1951. O plano consistia, essencialmente, em uma reorganização orçamentária dos gastos públicos.

Consciente da necessidade de financiamento externo, o Brasil sugeriu, sem sucesso, um “Plano Marshall” para a América Latina. Para responder à dificuldade de ingresso de capitais externos, Vargas cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, para canalizar recursos nacionais para o grande esforço de investimento.

Vargas também inicia a criação de instituições em áreas estratégicas de planejamento para o desenvolvimento. Além das empresas estatais nos setores-chave de siderurgia (Vale do Rio Doce, em 1942) e energia (Petrobras, em 1953, e Eletrobras, em 1954), o Estado é enriquecido com o surgimento de entidades como o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp, em 1938), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ambos em 1951. A lei que criou o CNPq foi chamada pelo seu idealizador, Almirante Álvaro Alberto, de *Lei Áurea da Pesquisa*: era evidente, na elite decisória, o desejo de emancipação da dependência externa – tecnológica, científica, econômica, financeira e diplomática.

O *Plano de Metas* de Juscelino Kubitschek (1956-1960) ocupa um lugar paradigmático no imaginário nacional por seu caráter estratégico e abrangente – e não somente setorial, como iniciativas anteriores –, inclusive do ponto de vista geográfico (interiorização do desenvolvimento), e por suas metas quantitativas. Elaborado de forma conjunta pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento e pelo BNDE, entre outros, o plano instaurava uma coordenação das ações do Estado, especialmente com base em incentivos fiscais, voltadas para a superação dos pontos de estrangulamento e o estímulo a setores da economia. A aceleração do crescimento, consagrada na fórmula *50 anos em 5*, era seu objetivo central.

O conjunto de metas, elaborado por Roberto Campos, entre outros, estava organizado em cinco setores: *i*) energia – incluindo petróleo e nuclear; *ii*) transportes; *iii*) alimentação; *iv*) indústrias de base – siderurgia – e de bens de consumo durável – automobilística, mecânica; e *v*) educação – pela primeira vez, figura como segmento estratégico, embora concentrada em sua vertente profissionalizante. A distribuição dos recursos evidenciava as prioridades: energia e transportes foram aquinhoados com 73% dos investimentos e o setor industrial, com 20%.

As metas visavam ampliar a capacidade instalada do país para a industrialização pesada e a produção de bens de consumo durável. Entre 1957 e 1961, o Brasil cresceu uma média de 9,2% ao ano (a.a.), 10,8% em 1958, puxado pela forte alta industrial – acima de 11%, com pico de 16,8%, também em 1958. O crescimento do setor de serviços superava o agrícola no período.

A complementação entre investimentos públicos, articulada pelo BNDE e privados, com forte abertura ao capital estrangeiro, foi uma das peças-chave do plano. Em que pesem os notáveis logros em matéria de industrialização e interiorização do desenvolvimento, mais uma vez, a questão do financiamento impôs sua marca adversa, gerando forte surto inflacionário e endividamento externo.

O *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1962-1964), elaborado por Celso Furtado para a gestão de João Goulart, buscava manter o ritmo de crescimento do período JK. Tal como o Plano de Metas, empregava o modelo de substituição de importações e buscava a correção de desequilíbrios estruturais, por meio da descentralização regional de investimentos (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene) e da redistribuição de renda. Nesse contexto, foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes). O plano foi interrompido pela ruptura institucional do golpe militar de 1964, ao que se juntou a desestabilização econômica do período. A economia estava em queda em relação ao período JK, com um crescimento médio do produto interno bruto – PIB (3,5%) equivalente a pouco mais de um terço do registrado no Plano de Metas.

Em meio à conjuntura turbulenta, o governo Castelo Branco (1964-1967) lançou o *Plano de Ação Econômica do Governo* (Paeg), com ênfase na política monetária e fiscal voltada para o combate à inflação. No plano da produção, fortalece-se a intervenção estatal, com a criação e expansão de empresas públicas. Consolida-se, no período militar, um modelo de gestão pública centralizado em instituições de planejamento de um Estado gerente – Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O crescimento do PIB nesse período (4,1%) é ligeiramente superior ao do plano trienal, com forte produção industrial (picos de 11,7% em 1966 e 14,2% em 1968).

Em 1964, é fundado o Ipea, entidade idealizadora e incubadora de grandes projetos e instituições de planejamento estratégico.

O *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*, elaborado pelo presidente do Ipea, João Paulo dos Reis Velloso, com participação de Mario Henrique Simonsen, para a administração do Marechal Costa e Silva (1967-1969), foi a primeira tentativa de planejamento de mais longo prazo, para além dos ciclos governamentais. Nesse sentido, previa um plano macroeconômico para o desenvolvimento do país e um conjunto de diagnósticos setoriais.

Em que pese sua sofisticação, o plano não chegou a ser implementado, embora muitas de suas propostas tenham sido retomadas pelo *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (PED, no período 1968-1970), apresentado pelo ministro do Planejamento Hélio Beltrão. O PED reconhecia o esgotamento do ciclo de substituição de importações e recomendava investimentos em áreas estratégicas, sobretudo a infraestrutura, retomando, ainda, a preocupação do plano trienal com o desenvolvimento regional, lançando o Programa de Integração Nacional – com ênfase no Nordeste e na Amazônia. Com intensa participação do setor estatal nos “espaços vazios”, a economia voltava a crescer fortemente – 9,9% em média no período –, renunciando o “milagre” da primeira metade dos anos 1970.

No início de seu governo, e como prelúdio para o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Médici lançou o *Programa de Metas e Bases* para a ação do governo (1970-1973), com diretrizes para a elaboração de um orçamento plurianual. Identificaram-se quatro áreas prioritárias: *i*) educação, saúde e saneamento; *ii*) agricultura e abastecimento; *iii*) ciência e tecnologia – que figuram pela primeira vez como áreas estratégicas; e *iv*) competitividade industrial. O programa de metas tinha como objetivo explícito o ingresso do Brasil no grupo dos países desenvolvidos até o final do século XX.

Os mais ambiciosos e abrangentes projetos de planejamento para desenvolvimento do país foram inscritos no *I e no II PNDs*, elaborados pelo ministro do Planejamento, Reis Velloso, para os governos Médici e Geisel. Os PNDs, tanto quanto o Paeg e o PED, eram projeção de uma ideologia de *Brasil potência* alimentada pela Escola Superior de Guerra (ESG), e foram elaborados no âmbito do planejamento burocrático e tecnocrático autoritário que caracterizou o período militar.

O *I PND* (1972-1974) voltou-se para grandes projetos de integração nacional, com ênfase na infraestrutura de transportes e energia – Transamazônica, Itaipu – e para a consolidação das bases da siderurgia, petroquímica, mineração e telecomunicações, além dos corredores de exportação.

O *II PND* (1974-1979) priorizou as indústrias de base – siderurgia, petroquímica – e a infraestrutura energética – hidrelétrica, petróleo, nuclear, etanol –, como resposta à crise do petróleo. Ciência e tecnologia voltaram a ocupar lugar estratégico, com programas de formação de recursos humanos de alta qualidade. A transformação estrutural da indústria brasileira, até então concentrada em bens



de consumo leves e duráveis, foi o maior logro do período, com o fortalecimento da infraestrutura e da produção de bens de capital e insumos básicos.

O suporte financeiro do plano era fornecido por uma combinação de bancos estatais e empréstimos internacionais, aproveitando-se das condições favoráveis de captação de financiamento externo. No entanto, houve considerável erro de avaliação do cenário de liquidez internacional: ao propor uma *fuga para frente*, consolidando a transformação estrutural da produção brasileira e a formação bruta de capital, embarcou-se em uma estratégia de alto risco de aumento de *deficit* comercial e de níveis insustentáveis de endividamento externo, acreditando-se, erroneamente, que a crise financeira seria passageira.

O crescimento médio de 8,2% no período dos PNDs – com picos de 14% em 1973, e 10,3%, em 1976 – escondia bases extremamente vulneráveis, como se evidenciaria na *década perdida* dos anos 1980, marcada pelas crises da dívida externa e da estagflação – crescimento médio de 3%. Outra fragilidade era a ausência de tratamento da questão social e distributiva, coerente com a conhecida metáfora do *bolo*, que supostamente precisaria crescer para ser repartido.

Os PNDs marcaram o ápice do planejamento governamental no Brasil. Nas duas décadas seguintes (1980-1990), entretanto, a combinação da profunda adversidade econômico-financeira do país e da hegemonia do pensamento liberal cristalizado no Consenso de Washington (1990) reduziu o prestígio das iniciativas de planejamento estratégico. O *III PND* (1979, gestão Figueiredo – crescimento médio de 2,5%, com vales de recessão de -4,3%, em 1981, e -2,9, em 1983) e o *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República* (gestão Sarney, com crescimento médio de 4,3%) não foram implementados. Estes foram precariamente substituídos por planos de estabilização macroeconômica. Somente após o Plano Real (1996), e no contexto da elaboração dos planos plurianuais (PPAs) desse ano em diante, princípios de planejamento voltaram a ocupar algum lugar de relevo.

A redemocratização relançou o anseio da sociedade de pensar um projeto de futuro para o Brasil. Nessa perspectiva, a *Constituição cidadã* de 1988 definiu o Brasil como Estado democrático de direito fundamentado nos princípios de soberania, cidadania, dignidade humana, trabalho, livre iniciativa e pluralismo político, destinado a assegurar o exercício dos direitos de liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça como valores de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia e comprometida com a paz. Esses são os parâmetros axiológicos que inspiraram a renovação do projeto de nação.

Sensíveis à demanda pela retomada do planejamento futuro do país, os constituintes introduziram os *PPAs* (Art. 165 - I), que passariam a estabelecer diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital e programas de duração continuada, de acordo com as especificidades regionais. Com o intuito de tornar a atividade de

planejamento um processo contínuo, os PPAs tornaram-se o principal instrumento de planejamento de curto prazo, com base em diretrizes para organização e execução dos orçamentos anuais. Para garantir a continuidade e o compromisso do governo para além de seu próprio mandato, a vigência de um plano se inicia no segundo ano de uma administração e é concluída no primeiro ano do mandato seguinte.

Diferentemente dos planos anteriores, os PPAs são objeto de apreciação parlamentar, como decorrência do processo democratizador. O crescimento das demandas sociais passa a refletir-se no campo do planejamento estratégico, mediante a canalização de planos, programas e orçamentos para o crivo do Congresso Nacional. A prática anterior de planejamento normativo lidava com uma sociedade submetida ao autoritarismo político militar, que implementou um projeto de modernização conservadora da economia, tendo como efeitos negativos a concentração de renda, o endividamento externo e o descontrole fiscal, que gerou forte inflação. O viés dos planos anteriores era economicista, com pouca (ou nenhuma) atenção a questões sociopolíticas e ambientais. A sequência dos PPAs e os programas estratégicos da primeira década deste século conduziram a uma gradual superação do enfoque exclusivamente economicista e normativo, em benefício da incorporação de condicionantes e objetivos socioeconômicos, políticos, culturais e ambientais.

Na década de 1980, o desajuste econômico e fiscal inviabilizou qualquer tentativa de planejamento estratégico. Na década de 1990, com a hegemonia dos postulados liberais do Consenso de Washington, houve forte regressão, desprestígio e desmobilização das instituições de planejamento criadas nas décadas anteriores, no âmbito da agenda de reforma de Estado. Em larga medida, a reforma do setor público deslocou o planejamento e colocou no centro a execução, cuja racionalidade levaria à maior eficiência. Imaginou-se que, na medida em que o mercado apontaria para os caminhos mais apropriados, o planejamento seria desnecessário, supostamente por ser voluntarista. Não há dúvida de que a execução é fundamental, mas a ênfase exclusiva nela – cujo horizonte temporal é curto, e não abrange a discussão temática de fundo – esvazia a concepção político-estratégica como função essencial do Estado, perdendo de vista objetivos de longo prazo e a própria visão de futuro.

Em 1990, é criada, por Fernando Collor, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), incumbida de elaborar análises voltadas para *a inserção do Brasil no primeiro mundo* e o encaminhamento de soluções para os problemas internos de desequilíbrios sociais e regionais, além de avaliar a ação governamental e seus possíveis impactos em cenários de médio e longo prazos. À época, a SAE-PR também era responsável por temas como política nuclear, fronteiras, Amazônia e segurança das comunicações.

O *PPA 1991-1995* – gestões Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso –, elaborado sob o signo do desejo de implantar uma economia

moderna de mercado, pretendeu redefinir o papel do Estado visando a maior eficiência e eficácia da ação governamental, argumentando que o setor público havia imergido em um processo de deterioração financeira e organizacional. O objetivo da *desestatização* seria recuperar a capacidade de investimento em atividades próprias de Estado, sem competir com a iniciativa privada, para a reversão do quadro de desigualdades sociais e regionais. Explicitava o documento: “o setor privado assumirá o processo de desenvolvimento”, “para que o capital privado exerça plenamente seu papel de principal agente do processo produtivo” (Brasil, 1991). Nessa perspectiva, anunciava medidas de incentivo à economia de mercado, como privatização de empresas estatais, desregulamentação e execução indireta, além da abertura comercial. O Estado manteria, entretanto, as funções de regulação dos setores privatizados, investimento em infraestrutura e implementador de políticas públicas compensatórias de desequilíbrios sociais e regionais. O crescimento médio na vigência do primeiro PPA foi de 3%.

O mercado passou a ser referência para temas tradicionais de planejamento estatal, como tecnologia industrial e agricultura. Pela primeira vez um programa oficial de planejamento reconhece que o progresso social não decorre necessariamente do crescimento econômico, e enfatiza a necessidade de políticas sociais como instrumentos de instauração de direitos de cidadania e de consolidação do Estado democrático. A eliminação da pobreza e a da miséria passam a figurar como prioridades. O PPA propõe políticas sociais na área de emprego, saúde, educação, alimentação, saneamento e habitação. Também pela primeira vez aparece a preocupação com temas ambientais, como poluição, exploração predatória de recursos e degradação, e a necessidade de um desenvolvimento ecologicamente sustentado. Da mesma forma, as agendas educacional e de saúde passam a adquirir alta relevância.

O *PPA 1996-1999 Brasil em Ação* – gestão Fernando Henrique Cardoso –, partindo da necessidade de consolidação da estabilidade de preços (Plano Real), orientou-se por três preocupações básicas: *i*) a construção de um Estado moderno e eficiente; *ii*) a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e *iii*) a modernização produtiva da economia. O documento aprofunda elementos do PPA anterior em matéria de descentralização de políticas públicas, eficiência do gasto público, desestatização, reformulação da ação reguladora do Estado no contexto da privatização e fomento do desenvolvimento regional. Há atenção especial a questões de emprego, saúde, temas urbanos, meio ambiente e erradicação da miséria e da fome. No campo da modernização produtiva, destacam-se ações na área de infraestrutura, aumento da participação do setor privado nos investimentos e aprimoramento dos níveis de educação.

O crescimento médio na vigência do *PPA 1996-1999* foi de 1,4%, o mais baixo de todo o período coberto por programas de planejamento estatal. No período,

as prioridades setoriais concentraram-se nas áreas de infraestrutura econômica e capacitação de recursos humanos, com atenção especial a regiões fragilizadas. Nesse contexto, estavam previstos a modernização e integração dos transportes, a expansão da geração e transmissão de energia (incluindo gás natural), o fortalecimento dos serviços de telecomunicações, um novo modelo de gerenciamento de recursos hídricos, melhoria da qualidade da produção agrária e das condições de vida no campo, por meio da integração das cadeias agroindustriais, da reforma agrária, da integração ao mercado da agricultura familiar e do apoio ao associativismo. Na área industrial, destacaram-se a diretriz de desconcentração geográfica da produção, o apoio às micro e pequenas empresas e a necessidade de ganhos de qualidade e competitividade. O comércio internacional, também mencionado no PPA anterior, passou a ocupar lugar cada vez mais relevante. Na esfera científico-tecnológica, o esforço se voltava para a inserção das atividades no processo de desenvolvimento mediante sua difusão e introdução nas cadeias produtivas e, principalmente, pelo aumento do dispêndio nacional, com maior participação privada. No campo ambiental, o governo anunciava novos modelos de gestão participativa e de ordenamento territorial, integrando os resultados da Conferência Rio-92. Em todas essas áreas, o PPA anunciava projetos de lei (PLs) a serem tramitados. A primeira administração de Cardoso foi marcada por reformas de Estado – administração, previdência e outras –, assim como no ambiente regulatório de setores estratégicos da economia, infraestrutura e comunicações.

O desenvolvimento social, mais uma vez, ocupou lugar central, com o foco na redução das desigualdades em educação – a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) foi aprovada em 1996 –, saúde, saneamento, habitação, temas urbanos e trabalho, entre outros. Coerente com a lógica do plano, o governo planejou descentralização de ações e maior participação da sociedade nas iniciativas.

A SAE-PR elaborou, em 1998, sob comando do embaixador Ronaldo Sardenberg, o documento *Brasil 2020*, com cenários exploratórios que serviam como marcos de referência para a elaboração de um cenário desejado pelo país, no âmbito de um projeto nacional.

Foram elaborados três cenários mundiais: *i*) globalização, na qual os Estados Unidos seguiriam sendo a potência hegemônica; *ii*) integração seletiva, com uma ordem poliárquica marcada por certo retraimento dos Estados Unidos e um sistema internacional protagonizado por grandes blocos regionais; e *iii*) fragmentação, com recrudescimento do protecionismo e de rivalidades, gerando maior exclusão da periferia.

Para o plano interno, também foram elaborados três cenários para 2020, conforme descrito a seguir.

- 1) *Abatiapé*, mais otimista do ponto de vista econômico, embora ainda persistam adversidades estruturais. O Brasil seria a sétima potência econômica, sólida e modernizada, com alta tecnologia e competitividade, um PIB de US\$ 3,3 trilhões (a preços de 1997), PIB *per capita* de US\$ 17 mil, pobreza de 7% e desemprego de 6,5%, inflação baixa e elevado investimento.
- 2) *Baboré*, com maior redução dos desequilíbrios sociais, mas com desempenho econômico menos brilhante – embora com mercado interno dinâmico –, defasagem tecnológica, PIB de US\$ 2,3 trilhões (1997), PIB *per capita* de US\$ 11,8 mil, pobreza de 4%, desemprego de 5% e baixa integração no mercado mundial.
- 3) *Caaeté*, mais pessimista, com economia estagnada, instabilidade e desorganização político-institucional.

Tendo em mente as projeções feitas (em 1998) para 2020, cabe constatar que o Brasil de hoje alcançou ou se aproximou bastante dos níveis otimistas no campo social – redução da pobreza e do desemprego –, e, no econômico, além de já deter a posição de sétima economia do mundo, se aproxima do patamar de dois terços do PIB e do PIB *per capita* previstos no cenário otimista para o fim da década.

O *PPA 2000-2003, Avança Brasil* – gestões Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva – introduziu na administração pública federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, integrando os níveis de plano, orçamento e gestão. O plano foi estruturado a partir de quatro objetivos centrais: *i)* consolidar a estabilidade econômica; *ii)* promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e renda; *iii)* eliminar a fome e combater a pobreza e a exclusão social e melhorar a distribuição de renda; e *iv)* consolidar e aprofundar a democracia, com a promoção dos direitos humanos. O documento busca avançar a reorganização do setor público e as reformas estruturais; aprofundar a reestruturação do setor produtivo, com as privatizações e a redução do *custo Brasil*; reconstruir o sistema de crédito, orientando as instituições financeiras federais para áreas produtivas e programas sociais, e os bancos privados para o comércio; fortalecer a abertura comercial e a integração no Mercosul. O crescimento médio na vigência do *PPA 2000-2003* foi de 2,3%, um pouco melhor do que no PPA anterior, mas ainda abaixo da média dos programas de planejamento.

O primeiro objetivo estratégico enunciado é a consolidação da estabilidade econômica após o sucesso do controle inflacionário, com o Plano Real, para construir um novo modelo de desenvolvimento, com base na redefinição do papel do Estado e do setor privado; nas reformas econômicas, especialmente na área de infraestrutura – redução da presença produtiva do Estado, que passou a atuar por meio de agências reguladoras –; e na inserção internacional da economia.

O segundo objetivo é promover o crescimento econômico sustentado com a geração de emprego e renda, mediante a expansão das taxas de investimento em infraestrutura – com privatizações e concessões –, dos investimentos estrangeiros e da expansão do comércio internacional.

O plano avançou na visão estratégica de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, presentes no PPA anterior, a fim de repensar a geografia econômica do país. Nesse sentido, foram estabelecidos doze eixos como novo modelo de regionalização do país, superando as tradicionais divisões macrorregionais e destacando o potencial de interação entre as dimensões produtiva, ambiental, social, financeira e de acesso a mercados internos e externos – a começar pela América do Sul –, com ações articuladas com governos estaduais e municipais.

A expansão da oferta de empregos em áreas intensivas de mão de obra é reforçada. A expansão dos investimentos públicos e privados em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) é sublinhada como essencial para o êxito do desenvolvimento, da competitividade, da geração de empregos e do aumento das exportações, além de articular-se com outros temas sociais e ambientais.

O plano incorpora a dimensão ambiental em programas e projetos econômicos, em consonância com a Agenda 21, para além da preservação dos recursos naturais. Elevar a escolaridade média do trabalhador brasileiro e ampliar o acesso a todos os níveis de ensino volta a figurar como prioridade. A visão da agricultura, tanto para o mercado doméstico quanto para a exportação, combina a formação de cadeias produtivas agroindustriais e o apoio à agricultura familiar e aos assentamentos, sempre com busca de maior produtividade e competitividade, inclusive por meio de aprimoramento da infraestrutura.

O terceiro objetivo do plano é eliminar a fome e erradicar a desnutrição, combater a pobreza e a exclusão social e melhorar a distribuição de renda. O quarto objetivo é consolidar e aprofundar a democracia, com a promoção dos direitos humanos. Coerente com o redirecionamento da atuação do poder público para investimentos sociais – com vistas à universalização do seu alcance e à melhoria de sua qualidade –, em detrimento da intervenção na economia, os programas sociais tiveram importância renovada, com ênfase no aumento do impacto distributivo dos gastos públicos, incluindo programas de transferência de renda. Aparece, com maior vigor, a preocupação com os direitos humanos e o combate à discriminação como fatores de aprofundamento da democracia. O plano apresenta uma carteira de projetos nas áreas social e de infraestrutura. Propugna pela modernização do Estado, incluindo reforma política e do Judiciário, e prevê a implementação de políticas de segurança pública, cidadania, além de promover agendas específicas para a população negra e indígena e para as mulheres.

No início deste século, uma vez assegurada a estabilidade econômica, no período Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula da Silva retoma a possibilidade de planejamento de médio e longo prazo. É nesse contexto que, em 2004, o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE, atual SAE-PR) elabora o documento *Brasil três tempos* (2007, 2015 e 2022), sob o comando de Luiz Gushiken. A finalidade é definir os objetivos estratégicos de longo prazo que pudessem levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado. Após ampla consulta com setores do governo e da sociedade, propõe-se um cenário positivo para o Brasil no médio prazo: uma sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participante dos processos decisórios mundiais. Busca-se um verdadeiro projeto nacional, com metas e objetivos intermediários a serem implementados progressivamente, a partir da construção de cenários que identificariam trajetórias.

Com base em metodologia moderna de identificação de tendências e fatores históricos, análises de conjuntura, fatos *portadores de futuro*, atores dinâmicos, variáveis, cenarização prospectiva e construção de *curvas de futuro*, o documento aponta soluções estratégicas com base nas seguintes dimensões.

- 1) Institucional: democracia, cidadania, direitos humanos, gestão participativa nas políticas públicas, transparência, equilíbrio federativo e melhoria da gestão pública, com institucionalização da gestão estratégica.
- 2) Econômica: crescimento sustentável com estabilidade macroeconômica, geração de emprego e renda, ampliação do mercado de trabalho, melhoria da infraestrutura, ampliação da produtividade, conquista de mercados internacionais, redução da vulnerabilidade externa.
- 3) Sociocultural: diminuição das desigualdades, fortalecimento da identidade brasileira, por meio da valorização da cultura nacional; respeito à diversidade, melhoria da saúde.
- 4) Territorial: diminuição das disparidades regionais e desenvolvimento harmônico nacional, integração com a América do Sul, soberania nacional e defesa do território.
- 5) Conhecimento: educação de qualidade, acesso à informação, ampliação da capacidade de geração de conhecimento científico, tecnológico e de inovação e interação entre saberes popular e científico.
- 6) Ambiental: preservação, proteção, uso sustentável dos recursos da biodiversidade, das fontes de energia dos recursos hídricos e dos solos; e qualidade ambiental urbana.



- 7) Global: soberania, inserção internacional, multilateralismo e participação ativa nos processos decisórios mundiais.

O exercício faz a distinção conceitual entre pensamento, planejamento e gestão estratégicos, que se interconectam e se aplicam, respectivamente, a longo prazo (prospecção de cenários, soluções estratégicas), médio prazo (implementação das soluções) e curto prazo (gestão do presente, otimizando o orçamento). As soluções estratégicas compreendem as melhores linhas de ação para a conquista dos objetivos identificados na análise prospectiva. São escolhidos cenários-alvo de um pacto nacional para a construção de futuro e formuladas estratégias, com propostas de políticas públicas, ações e meios, incluindo marcos temporais e monitoramento por meio de indicadores. Foi estabelecido um conselho de ministros para coordenar o projeto, cuja condução foi atribuída ao NAE. A Casa Civil conduziria a pactuação com os poderes da República e a Secretaria-Geral da Presidência, a pactuação junto à sociedade brasileira. Buscava-se, assim, institucionalizar um processo permanente de gestão de objetivos estratégicos de longo prazo. Em outras palavras, instaurava-se um processo, muito além de um projeto no sentido tradicional, considerado conceito estático.

No que tange aos temas estratégicos, o exercício fez levantamentos por meio de métodos como *consulta Delphi* (aproximação de posições), pesquisas abertas na internet e pesquisa segmentada (plataforma Lattes), com os seguintes resultados: em primeiro lugar, a educação foi eleita o tema mais importante nos três métodos; em segundo, as desigualdades sociais; em terceiro, a violência e a criminalidade; em quarto, a carga tributária; em quinto, a saúde; e em sexto, a ciência, a tecnologia e a inovação, o emprego, a normalidade constitucional e os recursos de água doce.

O PPA 2004-2007, *Plano Brasil de Todos* – gestão Lula da Silva –, está estruturado em torno de três megaobjetivos: *i*) inclusão social e redução das desigualdades sociais; *ii*) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável; e *iii*) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. O crescimento médio da economia nacional (4,7%) na vigência desse plano foi o maior desde a redemocratização e a estabilidade econômica – e desde o início da elaboração e implementação dos PPAs –, o que permitiu o aprofundamento da agenda social.

Durante esse período, pela primeira vez na história, o Brasil se tornou um país majoritariamente de classe média.

A elaboração do documento foi feita a partir de um amplo debate com a sociedade civil em busca de um novo padrão de relacionamento entre esta e o Estado, marcado pela transparência, solidariedade e corresponsabilidade.



As bases da estratégia de desenvolvimento de longo prazo são a inclusão social e a desconcentração de renda, com crescimento do produto e do emprego; o crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa e pela elevação dos investimentos e da produtividade; a redução da vulnerabilidade externa; e a valorização da identidade e diversidade culturais, com o fortalecimento da cidadania e da democracia. Mantém-se a visão do Estado como indutor e promotor do desenvolvimento, assim como os fundamentos da estabilidade macroeconômica – contas externas sólidas, consistência fiscal e controle da inflação. O plano pretende aprofundar o crescimento com base na expansão do mercado de consumo de massa e por meio do aumento do poder aquisitivo, que se traduz em maior demanda por bens e serviços produzidos pelo segmento da estrutura moderna da economia. Há consciência de que o Brasil é um dos poucos países do mundo que dispõe de condições para crescer por essa estratégia, em virtude das dimensões de seu mercado consumidor, que poderia gerar ganhos de produtividade e competitividade. Pretende-se iniciar um círculo vicioso de consumo e investimento originado no aumento do poder aquisitivo das famílias, por meio da elevação dos salários reais, das transferências de renda e de outras modalidades de política social.

Visando integrar política social e política econômica, o primeiro megaobjetivo – inclusão social e redução das desigualdades sociais – parte da percepção de que as desigualdades se manifestam de modo severo nas dimensões raciais, de gênero, regionais e nas relações entre campo e cidade. Trata-se, essencialmente, de ampliar a cidadania, garantindo a universalização dos direitos sociais básicos e atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis. Merecem destaque a ampliação das transferências de renda para famílias e a política nacional de segurança alimentar e nutricional, ambas voltadas para os grupos sociais em situação de pobreza.

Quebrar o círculo vicioso da pobreza, permanentemente retroalimentado por condições precárias de alimentação, saúde e educação, constitui o desafio estratégico. Com vistas a dar maior racionalidade e organicidade à ação estatal, o governo unificou os programas existentes e destinou recursos orçamentários mais vultosos a fim de universalizar o atendimento aos grupos social e economicamente mais vulneráveis. As ações são diretas, contornando o clientelismo e melhorando o acesso aos serviços de educação, saúde, assistência social e alimentação, na medida em que o acesso aos benefícios se daria de forma transparente e mediante o cumprimento de condicionalidades.

O segundo megaobjetivo – crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável – parte da necessidade de superar os problemas de concentração de renda e riqueza, de desemprego, pobreza e exclusão,

por meio de um modelo de consumo de massa com expansão do emprego e da renda. Merece destaque a política de ampliação do crédito, por meio do sistema financeiro público e privado, para viabilizar os investimentos em infraestrutura, a democratização e simplificação do microcrédito e do crédito cooperativo para pequenas e médias empresas, para o financiamento habitacional e o consumo de massa. Ampliar a oferta de postos de trabalho formal, no campo e nas cidades, em atividades e cadeias produtivas intensivas em mão de obra passou a ser cada vez mais prioritário. A reforma agrária, a agricultura familiar e os programas de melhoria na qualificação profissional têm papel especial nesse sentido.

No campo das desigualdades regionais, reconhecia-se que a relação entre as Unidades da Federação (UFs) com maior e menor PIB *per capita* era de cerca de sete vezes; estimativas da mesma relação entre microrregiões alcançavam quarenta vezes. Essa constatação conduzia à diretriz de redução das desigualdades por meio da integração geoeconômica das múltiplas escalas espaciais – nacional, macrorregional, sub-regional e local, articuladas com as políticas urbanas – e da formação de capital físico e humano com vistas à organização do planejamento territorial por meio de arranjos produtivos e de cooperação intermunicipal, promovendo o desenvolvimento de áreas deprimidas e a valorização dos produtos regionais. Nesse plano, reconhece-se que cerca de 20% da biodiversidade do planeta está concentrada no território brasileiro, mas que a degradação ambiental decorre, em grande parte, da própria degradação social.

O terceiro megaobjetivo – promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia – apresenta amplo programa de direitos humanos, valorização da diversidade étnica e cultural e segurança pública – combate à violência.

Em 2005, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) elaborou a *Agenda Nacional de Desenvolvimento* (AND). Esta assinala que o destino comum deve ser definido de forma participativa e democrática, para a construção coletiva de rumos, com base em valores e compromissos compartilhados, com vistas à superação dos entraves estruturais e históricos do país.

Nesse contexto, a “visão de futuro, ou o Brasil que queremos” foi assim definida:

Um país democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos (CDES, 2010).

Foram identificados os seguintes âmbitos problemáticos: desigualdade social, concentração de renda e riqueza, pobreza e miséria, diminuição da mobilidade

social; dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno; infraestrutura degradada, não competitiva, promotora de desigualdades; sistema de financiamento de investimento ineficaz, estrutura tributária irracional; insegurança, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória; e baixa capacidade operativa do Estado.

O recurso metodológico utilizado foi transformar tais âmbitos problemáticos em objetivos, que se desdobram em diretrizes – inverte-se a metodologia tradicional, que parte de cenários desejados para depois identificar os obstáculos. Dessa forma, vislumbrou-se uma sociedade mais igualitária, com renda e riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social; economia apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com dinamismo e inovação; infraestrutura eficiente, competitiva e integradora; sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, estrutura tributária simplificada e racional; segurança pública e paz social, sistema Judiciário transparente, ágil e democrático; Estado que regule e fiscalize a contento; pacto federativo; e manejo sustentável de recursos.

Em 2006, o CDES elaborou *Enunciados estratégicos para o desenvolvimento*. O pressuposto fundamental do documento, que enuncia 24 pontos consensuais, é que as condições para planejar estrategicamente o desenvolvimento do país no longo prazo estavam estabelecidas: inflação sob controle, *superavit* nas transações correntes e equilíbrio das contas públicas. Nesse contexto, o foco nas prioridades econômicas – ajustamento macroeconômico e diminuição da vulnerabilidade externa – poderia deslocar-se para os processos de distribuição das riquezas como imperativo para o crescimento sustentado do país. Em síntese, os enunciados são os seguintes.

- 1) Reforma política: regulamentar formas de manifestação da soberania popular – plebiscito, referendo e iniciativa popular –, reorganizar o sistema partidário e aperfeiçoar formas de representação popular.
- 2) Política econômica: crescimento do PIB real em torno de 6% até 2022, resultando na duplicação do PIB *per capita*, com instrumentos fiscais e monetários ajustados para permitir baixa inflação e alto crescimento.
- 3) Política social: diminuição das desigualdades como critério para presidir toda decisão dos poderes públicos; coeficiente de Gini reduzido para 0,4 em 2022; dobrar a parcela da renda nacional apropriada pelos 20% mais pobres; aumento do emprego; aprimoramento e inclusão na educação e saúde; transferências de renda e redução das desigualdades regionais; mensuração pela renda média domiciliar; e valorização do salário mínimo.
- 4) Reforma fiscal: política tributária que respeite princípios de neutralidade e justiça social.

- 5) Crescimento do PIB, acompanhado de instrumentos de política industrial, com atenção especial à ciência, tecnologia e inovação, de forma a elevar o patamar competitivo da indústria, além de desenvolvimento regional e redistribuição de renda; protagonismo no comércio exterior nos segmentos de maior densidade tecnológica, com internacionalização de empresas brasileiras, inclusive nos setores de nano e biotecnologia, além de biocombustíveis; aumentar o gasto em CT&I para 3% do PIB; ampliar para 60% a participação do setor privado em CT&I; modernização da infraestrutura em CT&I, que também deve se voltar para outras áreas, especialmente a saúde.
- 6) Desenvolvimento focado na expansão dos mercados interno e externo.
- 7) Attingir taxa de formação bruta do capital de pelo menos 25% do PIB a.a., com participação especial do Banco do Brasil; expandir o crédito para pelo menos 50% do PIB; ampliar o crédito para o consumidor e expandir as medidas de inclusão bancária.
- 8) Financiamento de projetos industriais e de infraestrutura e aumento da participação das regiões Norte e Nordeste no total das aplicações do BNDES; diversificar a matriz de transportes, priorizando ferrovias, hidrovias e transporte marítimo; diversificar e ampliar a matriz energética com vistas a novas fontes renováveis, limpas e econômicas, com destaque para os biocombustíveis e a hidroeletricidade.
- 9) Implantar programa de mobilidade urbana para cidades sustentáveis, garantindo investimentos em transporte público coletivo, acessibilidade e circulação não motorizada.
- 10) Atenção particular a temas de infraestrutura econômica e social, micro e pequenas empresas, reforma agrária, segurança, sistema Judiciário, saneamento, habitação e desenvolvimento urbano e governança estratégica.

Os enunciados estratégicos para o desenvolvimento sublinham a necessidade de consolidar um sistema de governança estratégica no qual os três poderes, as diferentes esferas de governo e a sociedade interajam e se organizem em torno das prioridades nacionais estabelecidas. Tal sistema deve fortalecer a capacidade do Estado de planejamento estratégico de longo prazo.

O PPA 2008-2011, *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade* (gestões de Lula da Silva e Dilma Rousseff) foi elaborado, tal como o anterior, com a participação de vários segmentos da sociedade, em formato de conferências nacionais, tendo incorporado a AND. O documento apresenta três agendas prioritárias: social, educativa e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A agenda social retoma o conjunto de iniciativas do PPA anterior com ênfase nas transferências condicionadas de renda associadas a ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública, sempre priorizando a parcela mais vulnerável da sociedade. As políticas de valorização do salário mínimo, o crescimento do emprego formal, o aumento da escolaridade e as transferências de renda, por meio, especialmente, do Programa Bolsa Família, resultaram na evolução dos indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) – sobretudo a redução da pobreza e da desigualdade.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) anuncia o crescimento dos investimentos nessa área, complementados pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), a expansão das universidades federais e do ensino profissionalizante e a melhoria dos equipamentos escolares.

O I PAC, lançado em 2007, constitui um conjunto de investimentos públicos de R\$ 500 bilhões (20% do PIB) em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulo ao crédito e ao financiamento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo, com o objetivo de melhoria do ambiente de investimento, especialmente privado, e correção dos gargalos infraestruturais de logística, energia e urbanização. Impulsionada pelo PAC, a participação dos investimentos em relação ao PIB cresceu de 15,3%, em 2003, para 18,4%, em 2010 (II PAC).

O crescimento médio na vigência do PPA 2008-2011 foi de 3,7%, tendo o consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo (FBCF) superado as taxas de crescimento do PIB. O contexto macroeconômico é positivo, com redução da inflação, crescimento das reservas cambiais e saldos positivos no balanço de pagamentos. Nesse período, o Brasil deixou de ser devedor e se tornou, pela primeira vez, credor do Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo era assegurar o círculo virtuoso de crescimento, elevar a produtividade e a competitividade da economia e assegurar que os ganhos fossem distribuídos de forma equânime, com vistas a ampliar o mercado interno. Pretende-se elevar a taxa de investimento da economia e manter a taxa de crescimento do consumo das famílias em compasso com a do produto.

Em 2010, a SAE-PR elaborou o mais abrangente estudo prospectivo do país: *Brasil 2022*, quando se comemorará o bicentenário de independência do país. O documento, produzido na gestão do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, apresenta, para 35 setores, um diagnóstico estratégico, os principais avanços recentes, as metas quantitativas e qualitativas e um conjunto de ações. Após descrever a conjuntura mundial e a sul-americana, aponta o seguinte cenário para o

futuro do Brasil: um Estado mais soberano e democrático, uma sociedade mais justa e progressista, em acelerado desenvolvimento sustentável; que participa em condições de igualdade dos mecanismos de governança mundial e regional; cuja economia não estará vulnerável à especulação financeira internacional; com redução significativa das diferenças de renda entre classes e regiões; fome, miséria e pobreza extrema terão desaparecido; pleno acesso à propriedade da terra; redução da violência; igual acesso aos bens públicos de saúde, educação, transporte, habitação, justiça, cultura, saneamento; o crescimento sustentável reduzirá a distância que separa o país do mundo desenvolvido; integração física, com inclusão de amplos contingentes à economia moderna de produção e consumo, com forte mercado interno; crescimento da capacidade tecnológica de produção de bens e serviços sofisticados; diversificação da matriz de transportes e energia; e crescente eficiência ambiental.

Para alcançar esse cenário positivo, as principais metas seriam as seguintes.

- 1) Economia: crescer 7% a.a.; aumentar a taxa de investimento para 25% do PIB; reduzir a inflação e o *spread* bancário; reduzir a dívida pública para 25% do PIB; duplicar a produção e a exportação agropecuária; aumentar a produtividade agropecuária em 50%; triplicar os investimentos em pesquisa agropecuária; ampliar a área de *florestas econômicas* em 50%; reduzir à metade a concentração fundiária; dobrar a produção de alimentos e a renda da agricultura familiar; concluir o zoneamento econômico-ecológico; quintuplicar as exportações; setuplicar as exportações de produtos de alta e média tecnologia; elevar o dispêndio privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para 1% do PIB; elevar o dispêndio total em P&D para 2,5% do PIB; alcançar 5% da produção científica mundial; decuplicar o número de patentes; independência na produção de combustível nuclear; dominar tecnologias de fabricação de satélites e veículos lançadores; e elevar a escolaridade média do trabalhador para doze anos.
- 2) Sociedade: erradicar a extrema pobreza; acelerar a redução da desigualdade na distribuição de renda; erradicar o trabalho infantil; garantir a segurança alimentar e o acesso à água a todos os brasileiros; erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar de 4 a 17 anos; atingir metas de qualidade na educação; atingir a marca de 10 milhões de universitários; universalizar o acesso aos bens culturais; incluir o Brasil entre as dez maiores potências olímpicas; assegurar a formação profissional; promover a inclusão digital e tecnológica; reduzir à metade a mortalidade infantil e materna; universalizar o programa de saúde da família; dobrar o gasto público em saúde; garantir a proteção de crianças,

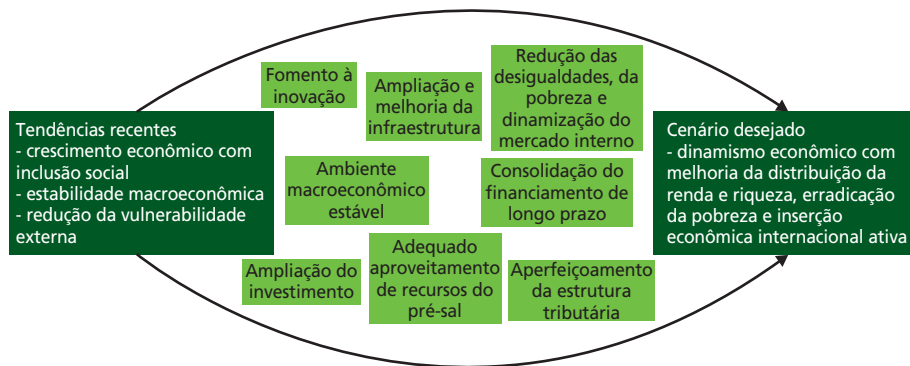
adolescentes, mulheres e idosos contra toda forma de violência; erradicar o trabalho escravo; e atingir a igualdade salarial entre homens, mulheres, negros e brancos.

- 3) Infraestrutura: alcançar 50% de participação de fontes renováveis na matriz energética; elevar para 60% o nível de utilização do potencial hidráulico; dobrar o consumo *per capita* de energia; instalar quatro novas usinas nucleares; dobrar a capacidade de transporte de carga; dobrar a participação do transporte aquaviário; aumentar em 50% a participação das ferrovias; reduzir em 40% o consumo de combustível fóssil; ampliar a capacidade portuária e a navegação de cabotagem; zerar o *deficit* habitacional; implantar corredores de transporte; duplicar a extensão da rede de metrô; assegurar 100% de acesso ao saneamento; assegurar acesso integral à banda larga; ter em órbita dois satélites geoestacionários nacionais; zerar o desmatamento ilegal; reduzir em 50% a emissão de gases de efeito estufa (GEEs); e aumentar para 8% a participação da região Norte e para 18% a da Nordeste no PIB.
- 4) Estado: reduzir pela metade o número de homicídios e mortes no trânsito; fortalecer a eficiência do aparelho estatal em todas as áreas; garantir o monitoramento integral das fronteiras; lançar o submarino a propulsão nuclear e o veículo lançador de satélites; reduzir pela metade a oferta e o consumo de drogas ilícitas; reformar o sistema partidário e eleitoral; e implantar mecanismos responsáveis pela participação social.

O PPA 2012-2015, *Plano Mais Brasil* – gestão de Dilma Rousseff –, prossegue no modelo de desenvolvimento que busca conciliar crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade e da pobreza. Um projeto de desenvolvimento inclusivo, mediante políticas de transferência de renda e aumentos reais do salário mínimo, ampliação do emprego e da renda familiar com vistas à ampliação do mercado de consumo de massa. No contexto de um cenário internacional adverso de restrições ao comércio e acirramento da concorrência, o mercado interno cresce em importância como motor do dinamismo econômico, em particular, por fortalecer as cadeias produtivas e fomentar a inovação tecnológica. A possibilidade de exploração das reservas do pré-sal possibilita significativa expansão dos investimentos e redução da vulnerabilidade externa, além de fomento à integração de cadeias produtivas e direcionamento de recursos vultosos para educação, ciência e tecnologia, saúde, meio ambiente e combate à pobreza. Por seu turno, o pré-sal não impede que o país amplie a utilização de fontes de energia limpa e renovável.

A figura 1 mostra as tendências e o cenário desejado pelo PPA.

FIGURA 1  
Cenário de referência para o PPA 2012-2015



Fonte: Brasil (2012).

O crescimento médio nos dois primeiros anos da vigência do PPA 2012-2015 foi de 1,6%. O setor de serviços, principal componente do PIB, foi particularmente beneficiado com a expansão do mercado doméstico. O crescimento da renda dos mais pobres foi superior à dos mais ricos, conforme demonstrado na redução contínua do índice de Gini – desde 2001.

Diante do diagnóstico de pobreza extrema, o Plano Brasil Sem Miséria foi lançado com o objetivo de erradicá-la, com base nos eixos de garantia de renda, ampliação do acesso a serviços públicos, universalização dos direitos sociais e inclusão produtiva da população extremamente pobre.

No campo das desigualdades regionais, a participação do Sudeste no PIB nacional tende a continuar decrescendo em benefício, sobretudo, do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte, que registram maiores taxas anuais de crescimento econômico, sobretudo nos setores industrial e agropecuário. A tabela 1 mostra a participação do PIB e da população entre as grandes regiões no período 2000-2008.

TABELA 1  
Participação do PIB e da população entre as grandes regiões (2000-2008)  
(Em %)

Regiões	População 2000 (a)	População 2008 (b)	Diferença (a - b)	PIB 2000 (c)	PIB 2008 (d)	Diferença (d - c)
Nordeste	28,1	28,2	0,1	12,4	13,1	0,7
Norte	7,6	8,1	0,5	4,4	5,1	0,7
Sudeste	42,6	42,0	-0,6	58,3	56,0	-2,3

(Continua)



(Continuação)

Regiões	População 2000 (a)	População 2008 (b)	Diferença (a - b)	PIB 2000 (c)	PIB 2008 (d)	Diferença (d - c)
Sul	14,8	14,5	-0,3	16,5	16,6	0,1
Centro-Oeste	6,9	7,3	0,4	8,4	9,2	0,8
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	

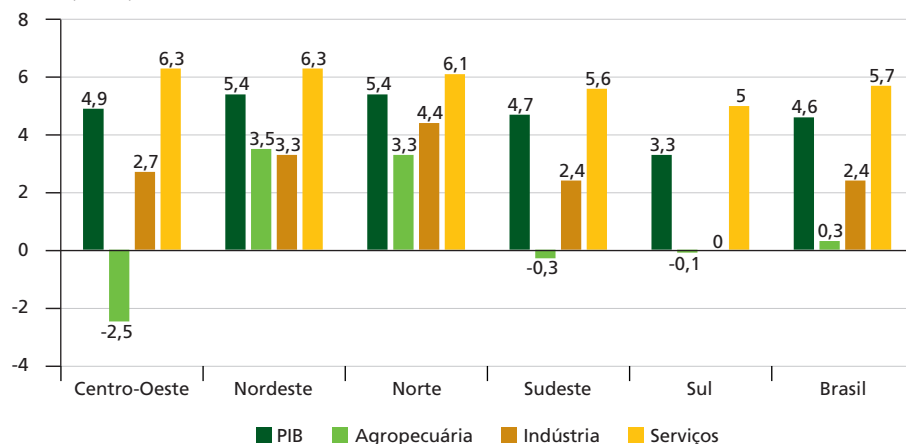
Fonte: Brasil (2012).

No gráfico 1, publicado no mesmo documento, comparam-se as taxas de crescimento médio anual do valor agregado bruto nacional e do valor agregado das atividades econômicas, por região, entre 2004 e 2008.

GRÁFICO 1

Taxa de crescimento médio anual por atividade – grandes regiões (2004-2008)

(Em %)



Fonte: Brasil (2012).

Os dados do PPA sublinham a continuidade do fluxo populacional para o interior do país – Norte e Noroeste – e a necessidade de adensamento da rede de cidades nas regiões menos desenvolvidas. O Sudeste concentra a maior parcela da riqueza do país – 56% do PIB e 42% da população em 2008 –, mas perde participação para o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste. O Sul registra aumento do PIB e queda da população. O Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste ostentam maiores taxas de crescimento, acima da média nacional. Vale destacar a importância do crescimento da indústria e da agropecuária no Norte e Nordeste. Em suma, começam a lograr-se, lentamente, os objetivos de descentralização geográfica previstos nos programas estratégicos de várias décadas.

No campo científico-tecnológico, destacou-se a criação de um sistema nacional de inovação com capacidade de articular empresas, universidades e agentes

financiadores com vistas a ampliar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) de maneira orientada para as especificidades da realidade brasileira. Os gastos em PD&I ampliaram-se de 0,9%, em 2004, para 1,2%, em 2009, com contribuição quase equivalente entre dispêndio público (0,6% do PIB) e privado (0,59 do PIB). Há um descolamento entre os indicadores nacionais de produção científica (artigos) e tecnológica (patentes depositadas). A estrutura produtiva ainda é marcada por uma participação relativamente reduzida de setores de alta e média-alta tecnologias, um obstáculo à expansão dos gastos empresariais no setor. Há aversão ao risco do setor empresarial no Brasil, além de reduzida orientação para o mercado interno e participação de multinacionais em segmentos intensivos em PD&I, com centros de pesquisa fora do Brasil.

Anuncia-se um cenário de continuidade à ampliação dos gastos em educação na década, no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE), estimando-se que tais investimentos alcancem um patamar de 7% do PIB em 2020. Em 2007, a média de anos de estudo era de 7,5. Quanto à qualidade da educação, o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb), iniciado em 2005, registrou aumento de 0,8 desde então, alcançando 4,6 em 2009. O PPA sublinha, ainda, o desafio de expandir a educação profissional por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS E UMA APOSTA ESTRATÉGICA

Uma leitura dos diversos programas e projetos de pensamento e planejamento estratégico no Brasil, ao longo de sete décadas, demonstra que, *sim*, há tradição nessa matéria e há uma visão consensual mínima de futuro para o Brasil. Há convergências temáticas e de prioridades, em que pese a diversidade de governos, ideologias, segmentos políticos, classes sociais e interesses setoriais, e a despeito das instabilidades políticas e econômico-financeiras. Há uma visão comum de futuro partilhada, apesar das diferenças de ênfase e de método.

Os denominadores comuns de décadas de planos estratégicos são a superação dos pontos de estrangulamento de infraestrutura física e energética e, desde o início deste século, a inclusão social e o mercado interno. Até a década de 1970, a ênfase recaía nos aspectos *duros*, materiais, físicos – infraestrutura, capacidade instalada; desde a redemocratização dos anos 1980 e sobretudo na última década, a atenção tem-se voltado igualmente para os aspectos *soft* das transformações estruturais, seus impactos sociais, com valores de inclusão e equidade distributiva, que denotam que o cidadão e a democracia são os verdadeiros fins.

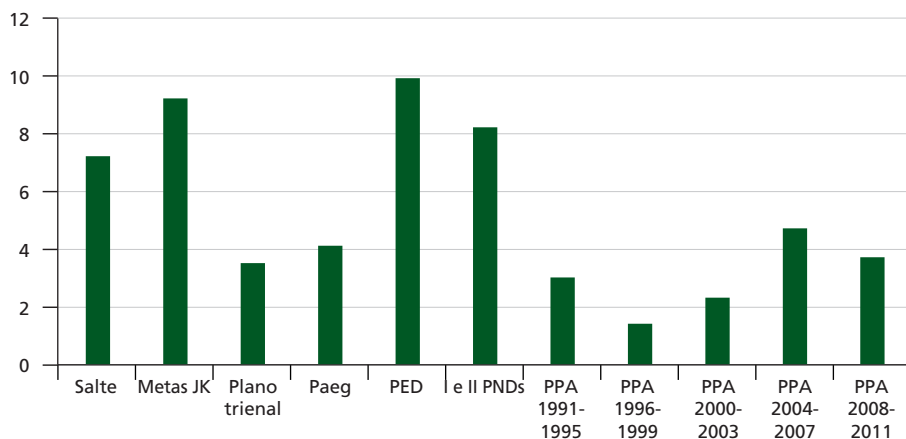
A evolução histórica dos programas revela o fortalecimento das iniciativas estratégicas nas décadas de 1950 a 1970, impulsionadas pelo nacional-desenvolvimentismo estruturalista e pela ideologia do *Brasil potência* do período autoritário-militar,

ambas defensoras de forte intervenção estatal; a estagnação na década de 1980 e início dos anos 1990, por força da severa instabilidade econômica e da ideologia liberal ortodoxa monetarista; a tentativa de formalização e continuidade, no âmbito dos PPAs, desde os anos 1990; e a necessidade de conjugar crescimento econômico com sustentabilidade ambiental, inclusão social e redução das desigualdades regionais.

Por que se tem a impressão de discontinuidade, improvisação, descoordenação setorial e de falta de planejamento? Como integrar e articular, de forma sistemática, pensamento, planejamento e gestão estratégica?

O primeiro passo para uma tentativa de resposta é indagar se há relação entre crescimento do PIB e planejamento estratégico. O gráfico 2 compara os índices de crescimento econômico que correspondem ao período de vigência de cada plano.

GRÁFICO 2  
Crescimento econômico nos períodos de cada plano estratégico  
(Em %)



Elaboração do autor.

O gráfico 2 demonstra que não há, necessariamente, relação causal direta entre projetos estratégicos e desempenho econômico. Há variáveis de peso que impedem o sucesso, em termos de crescimento do PIB, dos exercícios de planejamento: vulnerabilidades externas – crises financeiras internacionais, endividamento externo, adversidades no comércio internacional etc. – e internas – estagnação econômica, inflação, gargalos infraestruturais, deterioração do quadro político etc.

Por sua vez, é possível identificar três elementos comuns presentes nos *picos* de crescimento econômico em resposta a projetos estratégicos – o Plano de Metas JK, o PED, os PNDs I e II e o PPA 2004-2007. Tais elementos comuns são: *i*) a visão estratégica de longo prazo; *ii*) o compromisso político da alta esfera de governo;

e *iii*) a sólida institucionalidade. Talvez seja essa a lição a ser tirada para que projetos estratégicos sejam viáveis e efetivos: é necessário que essas três dimensões estejam simultaneamente presentes.

Nessa perspectiva, é necessário articular três eixos de sustentação entre pensamento, planejamento e gestão estratégicas, que correspondem às dimensões de nação, governo e Estado.

- 1) Visão estratégica de longo prazo (dimensão de nação): metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas, com base em valores e aspirações nacionais, que refletem desejo consensual da sociedade, tendo em conta cenários prospectivos desejados.
- 2) Compromisso político permanente (dimensão de governo): engajamento efetivo, de preferência formalizado, da classe política dirigente e das elites econômicas, intelectuais e burocráticas, superando as discontinuidades de governos, grupos de interesse e ideologias.
- 3) Institucionalidade sólida (dimensão de Estado): configurando um verdadeiro projeto de Estado implementado por canais de planejamento e gestão em todos os níveis de governo, com eficiência garantida por meio de métodos e técnicas modernas, com orçamento assegurado e previsível no médio e longo prazos, até a maturação ou realização das metas específicas.

A falta de qualquer um desses três eixos torna o projeto estratégico incompleto e inviável no longo prazo, trazendo à tona os seguintes problemas conhecidos: improvisação, dificuldades na tomada de decisão, discontinuidade de gestão, descoordenação setorial e de orçamento. Sem a articulação entre os eixos, os projetos e programas estratégicos tornam-se documentos apenas formais, referências bibliográficas sem eficácia no plano concreto de transformação estrutural da socioeconomia, exercícios quase técnico-acadêmicos ou de cumprimento burocrático e orçamentário de determinação constitucional e legal; ainda que bem elaborados, bem diagnosticados e com visão de conjunto e definição de prioridades, estão distanciados dos altos dirigentes, não engendram compromissos políticos e sociais, não geram planos de ações contínuas, não suscitam monitoramento.

É necessário, portanto, com base nesses três eixos, rearticular as práticas de pensamento estratégico de longo prazo, planejamento de médio prazo e gestão de curto prazo, fortalecendo uma cultura de planejamento no Estado e na sociedade e, em última instância, instaurando um sistema efetivo e permanente de governança estratégica.

Na discussão com a sociedade civil dos cenários exploratórios do *Brasil 2020*, a SAE-PR sintetizou um cenário desejado para o fim desta década, chamado *Diadorim*: uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida

e elevado nível educacional; com uma economia sólida e dinâmica, ocupando posição de destaque na economia mundial; cidadania forte, sociedade organizada e participativa, alicerçada em elevada consciência política; sistema político estável e desenvolvido, com democracia profundamente enraizada; Estado regulador que promove o desenvolvimento socioeconômico, protege o meio ambiente e garante os direitos humanos; identidade nacional de síntese de múltiplas civilizações, com valorização das diversidades; ecossistemas conservados, com recursos naturais e biodiversidade aproveitada de forma sustentável; e redução dos desníveis regionais e sociais. É possível chegar a esse cenário. Como dito no *Brasil três tempos*, o futuro não é um *destino manifesto*, mas uma construção das ações e omissões do presente. Celso Furtado, citado no mesmo documento, sublinha que o desenvolvimento é um ato de vontade coletiva, do desejo do governo e de todas as forças sociais empenhadas em construir um *outro país*. O planejamento estratégico é instrumento fundamental para desenvolver e construir esse novo país.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991-1995. Brasília: Congresso Nacional, 1991.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 1996-1999 e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Cenários exploratórios do Brasil 2020**: texto para discussão. Brasília: SAE, jul. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Estruturação do PPA: visão do planejamento setorial da saúde. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

\_\_\_\_\_. **Brasil 2022**: trabalhos preparatórios. Brasília: Presidência da República, dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período 2012-2015. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. In: J. C. (Org.). Brasília: Ipea, mar. 2011. (Texto para Discussão, n. 1584).

CDES – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND)**. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2010.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, maio 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

MARCIAL, Elaine. **Análise estratégica: estudos de futuro no contexto da inteligência competitiva**. Brasília: Thesaurus, 2011. v. 2. (Coleção Inteligência Competitiva).

NAE – NÚCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Projeto Brasil 3 Tempos**. Brasília: NAE, jul. 2004. (Cadernos NAE, n. 1).

SARDENBERG, Ronaldo. **Os rumos do Brasil até o ano 2020**. São Paulo: CIEE, 1998. v. 15. (Coleção CIEE).

## **AÇÃO ESTATAL, DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA: ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO NA CONTEMPORANEIDADE**

Alexander Cambraia Nascimento Vaz

### **1 INTRODUÇÃO**

Pelo menos quando tratamos da democracia clássica liberal, focada eminentemente nos institutos do voto e da representação política como bases estritas de legitimação sociopolítica, podemos dizer que *sistema democrático e desenvolvimento*<sup>1</sup> vêm mantendo uma relação de complementaridade ao longo da história político-econômica (Leftwich, 1998; Chang, 2002; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985). Não obstante, o cenário atual, em que o Estado tem sido chamado a atuar, pós-neoliberal, vem se concretizando sob uma perspectiva de questionamento dessas instituições liberais clássicas como efetivas representantes e portadoras dos interesses das populações de uma maneira geral. Tal questionamento tem redundado numa busca por maior transparência, *accountability*, *responsiveness* e expansão da agenda de ação dos atores estatais em grande parte dos países hoje considerados democráticos (Santos e Avritzer, 2003; Peruzzotti, 2006).

Esse cenário vem ajudando a erigir e a reforçar pelo menos duas grandes questões no seio dos estudos sobre economia política na contemporaneidade: em primeiro lugar, a questão de saber em que medida e em que sentido a perspectiva de desenvolvimento dos países é afetada por esse movimento; e, em segundo lugar, uma questão que é ainda anterior a essa, que consiste em investigar e mapear as principais bases e características definidoras desse próprio movimento. É desse dueto de questões que se ocupa este capítulo, buscando elucidar as principais características e nuances definidoras desse novo cenário sociopolítico sobre o qual o ator estatal vem sendo chamado a atuar na atualidade.

O trabalho segue dividido em quatro partes. Na primeira, mostraremos como o Estado tem se conformado como ator fundamental para a promoção do desenvolvimento das sociedades, focando o papel que a democracia liberal vem

---

1. Entendido desde um enfoque de estruturação de um parque industrial consistente, diversificado e com alto valor agregado; na estruturação de um sistema financeiro e monetário moderno e eficiente, capaz de embasar as trocas comerciais no âmbito do mercado (Bresser-Pereira, 2011); e, por fim, na atenção aos direitos humanos, no desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, como foco de atuação estatal (Sen, 2000).

desempenhando nesse processo. Mostraremos como, nos anos mais recentes, esse papel tem sido recuperado e desafiado através da crise do modelo neoliberal e da conformação de um contexto de questionamento dos pilares centrais do modelo liberal-democrático clássico. Na segunda parte, discutiremos, em termos teóricos, em que consiste essa crise democrática, trazendo à baila os principais argumentos teóricos que lhe conferem suporte e alternativas para sua efetivação. Analisaremos como ela potencialmente impacta os modelos de circulação política, de planejamento e de ação estatal em prol do desenvolvimento na contemporaneidade. A terceira parte é dedicada ao estudo das manifestações empíricas dos modelos discutidos, particularmente daqueles ditos alternativos à perspectiva clássica liberal, através da análise de canais que propiciam maiores contatos entre Estado e sociedade. Discutiremos como esses canais vêm sendo analisados sob a ótica de inter-relacionamento entre ambas as instâncias, tendo por base o conceito de *interfaces socioestatais*. Por fim, a quarta parte se dedica às considerações finais.

## 2 ESTADO, DEMOCRACIA E CAPITALISMO: SIMBIOSE E DESENVOLVIMENTO

Se considerarmos a história político-econômica geral, sua análise nos fornece dicas de que, na verdade, todos os países que hoje são industrializados e desenvolvidos precisaram de uma estratégia nacional de desenvolvimento focada na figura estatal como elemento base de realização de suas respectivas revoluções capitalista-industrial.<sup>2</sup> No seu percurso histórico, o Estado não apenas foi determinante nos processos de consolidação desenvolvimentista, ampliando significativamente seu papel no âmbito das políticas adotadas nesse sentido, como também foi, ele próprio, objeto de transformações que se conformaram a partir desses exatos processos.

Tal como nos informa Albuquerque (2013), no âmbito desse movimento, o Estado forneceu a infraestrutura para o desenvolvimento da economia, canalizou recursos para a infraestrutura científica e educacional, estabeleceu políticas industriais, organizou a indústria bélica, organizou a economia de guerra, organizou o sistema monetário e o financeiro, proveu serviços sociais e de saúde e desenvolveu outras várias atividades de cunho estrutural que lhe garantiram o posto de interventor e influenciador direto da própria economia capitalista. Esse potencial do Estado de investir e gerar processos desenvolvimentistas teve por base um vetor muito específico, que vem lhe servindo de catalisador no âmbito do seu processo de concretização, que é o advento e fortalecimento do capitalismo. Estado e capitalismo vêm mantendo uma relação de cunho dialético no âmbito de sua conformação.

---

2. A Revolução Capitalista-Industrial consiste na construção, pelo Estado, de um parque industrial consistente, diversificado e de alto valor agregado; bem como na estruturação de um sistema financeiro e monetário moderno e eficiente, capaz de embasar as trocas comerciais no âmbito do mercado (Bresser-Pereira, 2011).



Por um lado, o capitalismo vem, através dos agentes econômicos, transmutando-se em diferentes formatos de acumulação e lucro, geralmente expressas através de crises de paradigmas que renovam os modelos de apropriação do capital. Por outro lado, o Estado vem acompanhando esse processo, transmutando-se em uma organização cada vez mais dominante no campo econômico, assumindo novas funções e formatos. Há uma relação de *compasso e descompasso* entre ambos (Albuquerque, 2013), no qual as crises tendem a anteceder a capacidade de resposta política do Estado, mas essa própria resposta tende a gerar novos elementos e mudanças ao processo capitalista, repercutindo diretamente na sua dinâmica operacional.

Esse papel desempenhado pelo Estado se conforma, sobretudo, com o seu fortalecimento como instituição burocrática a partir do século XVIII, no âmbito da interação que o ator estabelece com o liberalismo. A começar pelo berço da revolução industrial, iniciada em meados desse mesmo século, no Reino Unido, especificamente na Inglaterra, o ator cumpriu importante papel na definição das políticas gerais de regulação e incentivo à estruturação e composição dos parques manufatureiro e fabril (Hobsbawn, 2006).

Nessa mesma linha, o governo dos Estados Unidos, já no período colonial,<sup>3</sup> financiava seus esforços de guerra a partir da emissão de títulos governamentais de longo prazo (Sylla, 1992), além de adotar políticas protecionistas à indústria que emergia já no século XIX (List, 1986). Exemplos históricos mais recentes, como os casos de Japão, Coreia e Taiwan, da década de 1970, demonstram a capacidade desses países de superação da situação de subdesenvolvimento e dependência em relação aos centros comerciais e financeiros mundiais, relatando como fundamental nesse processo a atuação direta do Estado<sup>4</sup> (Evans, 1992).

Sobretudo ao longo do século XX, observa-se uma expansão do papel e força do agente estatal, que se dá a partir de eventos específicos ocorridos especialmente na primeira metade do século, como o caso das duas guerras mundiais, que ampliam sobremaneira os gastos governamentais e sua perspectiva interventora na economia. Os Estados Unidos, por exemplo, aumentam de maneira significativa os dispêndios governamentais durante os conflitos (especialmente no âmbito da Segunda Guerra), e o interessante no processo é que, mesmo após o fim dos combates, os

---

3. Logicamente, fazemos referência aqui ao incipiente governo dos Estados Unidos, notadamente as administrações das colônias, tal como a de Massachussets, dada como a mais dinâmica à época (Sylla, 1992).

4. Interessa notar que o Japão já era um país relativamente industrializado no começo do século XX, processo que se concretiza principalmente através da chamada Restauração Meiji, que fortalece o papel do Estado na construção da economia nacional, especialmente através do incentivo às atividades produtivas e à melhoria nos serviços, como no caso da educação.

níveis de gastos não retornaram aos níveis vigentes antes de sua ocorrência<sup>5</sup> (Atack e Passell, 1996). Essa perspectiva de maior atuação e presença estatal concretiza-se, a partir dos anos 1960 em especial, como base do Estado de bem-estar social, gestado nos países do continente europeu com a proposta de provimento de maior nível de serviços e atenção aos cidadãos em áreas temáticas diversas, como saúde, educação e previdência social.

As análises e estudos clássicos acerca dessa relevância do papel do Estado nos informam que as *capacidades burocráticas* importam para a efetivação do desenvolvimento: a existência de um corpo burocrático profissionalizado e, principalmente, embasado numa concepção meritocrática de trabalho, permite que o Estado estabeleça parcerias com a sociedade, mas sem permitir que suas atividades e programas sejam afetados de maneira significativa por esse contato (Evans, 1995;<sup>6</sup> 2011). Mas essas capacidades variam entre os diferentes países, dependendo da forma como o Estado e as elites locais se relacionam, repercutindo diretamente nas estratégias de desenvolvimento adotadas pelo agente.

Historicamente, à guisa do desenho assumido por essa interação, ela foi capaz de potencializar, em alguns casos, o desenvolvimento de alta capacidade de produção manufatureira, inovação tecnológica e modernização industrial (Chang, 2002). Já em outros casos, ela recrudescerá fenômenos como *modernização-marginalização* (Furtado, 1987). A transição à democracia, especialmente a partir de sua expansão no início do século XX, parece ter fomentado esse fenômeno. Uma vez já concretizada a revolução capitalista-industrial, o papel do Estado democrático seria o de garantir a proteção do âmbito privado, particularmente dos lucros apropriados na seara do mercado.

Afinal, num contexto de efetivação e alcance já realizado do desenvolvimento, a consecução da riqueza tenderia a depender muito mais das ações nessa arena mercadológica do que do controle direto do aparelho estatal (O'Donnell, 1998). Isso, somado à pressão das massas por maior abertura política, culmina, no final do século XIX, com o fim gradual da restrição ao sufrágio universal pelas elites dos países desenvolvidos e na transição paulatina à democracia.

---

5. Pela perspectiva econômica, a situação da economia mundial era de debilidade, agravada pela significativa destruição da maioria dos países do continente europeu, em especial França e Inglaterra, até então dados como importantes articuladores da própria estrutura econômica global. Os fluxos de capitais, nessa época, tendiam basicamente à reconstrução do lugar, um movimento cuja concretude e princípios se consubstanciariam sob pelo menos dois importantes processos. O primeiro, relativo ao advento do chamado Plano Marshall, elaborado pelos Estados Unidos com vistas a prover financiamento à Europa para sua reconstrução. Concebido e implantado a partir de 1947, o plano teve a duração total de quatro anos fiscais, concretizando-se de 1948 a 1951, tendo sido capaz de transferir, no total, pouco mais de US\$ 13 bilhões, os quais, convertidos para valores atuais, somariam algo em torno de US\$ 140 bilhões.

6. Segundo Evans (1995), o Estado cumpriria papel central no fomento ao desenvolvimento via dois pressupostos básicos: autonomia e parceria. A autonomia estatal seria fator primordial de "proteção" do Estado contra as investidas e os interesses dos grupos privados econômicos, consistindo na capacidade da burocracia de fomentar o desenvolvimento, mas sem se estruturar numa posição de dominação pelas elites empreendedoras locais.

Diversos estudos e análises vieram, ao longo do tempo, tecendo expectativas diferenciadas concernentes a esse encontro entre Estado e democracia, isto é, acerca da capacidade do Estado de harmonizar desenvolvimento e consolidação democrática. White (1998) e Sen (1999), por exemplo, enfatizaram a importância da democracia como sistema propiciador de um ambiente institucional estimulador do desenvolvimento em função de alguns elementos que lhe seriam característicos, como a proteção à propriedade privada, a garantia de cumprimento de contratos, a proteção das liberdades individuais, entre outros. O próprio White (1998) nos dá, todavia, o outro lado do argumento de compatibilização entre democracia e ação estatal pró-desenvolvimentista e pondera que a primeira implicaria também criar uma série de elementos impeditivos do segundo, especialmente nas suas fases iniciais, como o *trade-off* entre anseios de modernização industrial e a necessidade de eventuais redirecionamentos de fontes de investimento a outros tipos de ativos, como o caso das políticas sociais.

O desenvolvimentismo acelerado, segundo Leftwich (1998), implicaria conferir dinamismo às mudanças sociais e econômicas e, com isso, o surgimento de novos atores e interesses num ritmo tal que minaria as próprias capacidades de criação de consensos do sistema democrático e, por fim, a ruína ou do progresso do desenvolvimento ou do próprio progresso democrático. Além da existência desse potencial excesso de demandas, a necessidade de priorização do curto prazo, como função das transitoriedades governamentais democráticas, seria naturalmente incompatível com a lógica do mercado, calcada na consolidação e crescimento de médio e longo prazos dos investimentos realizados. Por fim, a democracia implicaria interferir demasiadamente na autonomia necessária aos burocratas para efetivamente concretizarem as ações correlatas a uma perspectiva de desenvolvimento.

Fato é que, de um sistema quase desconhecido ainda no século XIX, a democracia se expande rapidamente pelo globo já no início do século XX, mas o faz primordialmente em sua formatação clássica: a expansão do sufrágio universal (Santos e Avritzer, 2003). E isso se dá com especial força exatamente nos países dados como desenvolvidos e industrializados, como a Inglaterra, os Estados Unidos e alguns europeus (Alemanha em especial). A combinação de liberalismo e legitimidade, fomentada pelo sistema democrático no âmbito das ações governamentais, parece ter se adequado em boa medida às necessidades prementes aos países industrializados à época.<sup>7</sup> Historicamente, assim, tanto no caso dos países

---

7. Por um lado, havia uma premência não só em relação à manutenção, mas principalmente em relação ao incremento do nível de investimentos pelas elites, em regra, em parceria com o Estado. Por outro lado, a pluralização dos grupos políticos fomentados na base social, a partir, por exemplo, do crescimento da classe trabalhadora, institucionaliza novos atores sociais, como os sindicatos e os movimentos de trabalhadores. A incorporação da democracia parece ter levado a uma situação de amenização do conflito nesse cenário, com a garantia, por um lado, da segurança institucional para os investimentos e, por outro, da relativa ampliação política proporcionada pela expansão do sufrágio.

desenvolvidos quanto no caso dos subdesenvolvidos,<sup>8</sup> o sistema parece ter conformado, sob apelos de legitimidade, as relações de simbiose, que, normalmente, já vinham se estabelecendo entre Estado e elites, possibilitando a manutenção de relativo domínio da burguesia sobre o agente estatal.

Assim, a análise histórica nos revela e deixa claro que, na verdade, pelo menos a adoção da forma minimalista de democracia tendeu a não impedir sua concretização, mas, antes, foi dada inclusive como elemento relevante de legitimação dessas últimas (Leftwich, 1988; North *et al.*, 2009). De fato, a análise da trajetória histórica da maioria dos Estados que obtiveram sucesso na consolidação do desenvolvimento revela que eles não se ancoravam, no que tange à sua organização sociopolítica, no sistema democrático como base social (Evans e Anner, 2004). E, nos casos em que o fizeram, adotaram, via de regra, um modelo de democracia passível de classificação como estrito-procedimental, porque focado eminentemente na instituição do voto como elemento fundante para resolução do problema *agente-principal* na política (Johnson, 1995; Evans, 2011).

Essa análise nos permite identificar pelo menos três concepções dominantes, ou paradigmas, acerca dos processos políticos constituintes nacionais desses agentes. Existem Estados que se tornaram desenvolvimentistas, mas tendo por base sistemas de organização sociopolítica cujos fundamentos pouco ou nada se associavam ao sistema democrático. Nessa categoria de Estados, observamos casos como os de Taiwan, Indonésia e Coreia da década de 1970 (Amsden, 1979; Evans, 1995), ou ainda, a China nas décadas mais recentes (Nolan, 1996). Existem, a seu turno, Estados que se tornaram, concomitantemente, tanto desenvolvimentistas quanto democráticos, mas que adotaram essa última forma de organização sociopolítica em sua concepção estritamente procedimental, como o caso dos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, ou ainda, o Japão (Leftwich, 1998). Por fim, é possível identificar, também, Estados que, em determinado momento, tornaram-se democráticos, mas que não se tornaram desenvolvimentistas, como é o caso daqueles da região latino-americana após, principalmente, meados dos anos 1980 (Avritzer e Vaz, 2008), ou ainda, a África do Sul dos anos 1990 (Chang, 1999).

---

8. Segundo Furtado (2002), o subdesenvolvimento seria um fenômeno histórico singular, porque desviante do processo geral desenvolvimentista experimentado pelos países avançados ao longo do tempo. O que deu errado nesses países? O que explica seu fracasso em lograr políticas de desenvolvimento no mesmo sentido que o fizeram os países hoje tidos por avançados? O cenário de desenvolvimento desses Estados revela-se pouco mais precário quando constatamos que, na verdade, muito embora eles venham logrando políticas de modernização industrial e tecnológica ao longo de sua história econômica, mesmo atualmente esse processo tem sido apenas o suficiente para que não fiquem ainda mais defasados em relação aos países desenvolvidos (Albuquerque, 2013). Todo o esforço empreendido por esses países nesse sentido vem sendo somente o bastante para que consigam manter o *gap* de desenvolvimento em relação aos Estados mais avançados industrial e tecnologicamente. E a persistência dessa situação coincide com a persistência de uma condição de distribuição de renda e de acesso a serviços, como educação e saúde, significativamente concentrada e dirigida a grupos específicos da população.

Assim, nesses contextos, pode-se dizer, as negociações, os arranjos e, sobretudo, a engenharia institucional necessária ao Estado para empreender seu projeto desenvolvimentista tendiam a se resumir ao contato estabelecido com grupos de caráter econômico e voltados estritamente ao mercado no empreendimento de suas ações – e, por isso, mais diretamente envolvidos e interessados no processo de crescimento econômico nacional. Atualmente, a seu turno, o contexto político-econômico ao centro do qual o Estado vem sendo reconduzido revela-se decerto desafiador e tendente a conferir provações específicas a cada um dos elementos fundantes da importância do Estado para o processo.

### 2.1 A democracia como variável interveniente no desenvolvimento

No último quartel do século XX, especialmente no final da década de 1970, alguns fatores acometem sobremaneira o cenário desenvolvimentista e de intervenção estatal – particularmente no tocante à sobrevivência do modelo de Estado de bem-estar social (Diamond, 2004). Primeiro, o fim do padrão ouro como referência às trocas internacionais deixou os Estados muito mais suscetíveis aos fluxos e movimentos de capitais baseados na nova moeda de referência, que era o dólar americano. Segundo, os dois choques do petróleo causam não apenas pressões inflacionárias significativas nos países, mas, ao mesmo tempo, crise no volume de demanda interna. Assim, nesse período, os países centrais entram em crise fiscal, especialmente aqueles que haviam adotado responsabilidades mais aprofundadas de garantias de direitos através do Estado.

As políticas tradicionais de equilíbrio econômico, calcadas no aumento do gasto estatal e no incentivo ao consumo, são vistas, em tal cenário, tanto como irresponsáveis quanto como ineficientes, o que abre espaço para a rápida expansão neoliberal na condução das políticas destes países (Baldwin, 1992). A teoria econômica neoclássica é alçada ao posto de *mainstream* nos círculos acadêmico, político e econômico. A partir daí, o Estado preemptivamente perde sua centralidade e importância para a realização do desenvolvimento, virando mero agente garantidor das condições institucionais para que o mercado se autorregule.<sup>9</sup>

Na América Latina, esse movimento também foi observado e, pode-se dizer, de maneira ainda mais dramática. Os países da região que se industrializavam e adotavam políticas de desenvolvimento tenderam a fazê-lo, em grande medida, pelo recurso à poupança e ao endividamento externos. Os desequilíbrios fiscal e monetário gerados pelas sucessivas crises do petróleo e pela abrupta variação cambial no mercado internacional na década de 1970 levaram essas economias a se verem, quase instantaneamente, numa situação de superendividamento.

---

9. Paradoxalmente, assim, a justificativa principal para essa política de “enxugamento” e racionalidade do Estado residia justamente no tamanho que o Estado de bem-estar social teria alcançado em países como a Inglaterra: a oferta de serviços e direitos ficara tão grande e dispendiosa, que a única forma de mantê-la seria cortando custos e gastos advindos da própria máquina estatal.

Assim, já no início dos anos 1980, esses países foram compulsoriamente adotando as propostas de reformas institucionais condicionadas pelos organismos financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para o refinanciamento dessas dívidas. Reformas que se embasavam prioritariamente na perspectiva neoliberal. As taxas de crescimento decaem vertiginosamente, e a estagnação econômica torna-se o novo parâmetro de análise das políticas de desenvolvimento desses países. Nessa mesma época, vale dizer, os países do Leste Asiático, em especial Japão, Coreia e Taiwan, cresciam a taxas relativamente altas, tendo por base a centralidade do Estado como agente fomentador do desenvolvimento.

Em meados da década de 1990, o neoliberalismo já dava sinais claros de fadiga e fracasso. Países como México, Argentina, Brasil, Rússia, entre outros, entram em profunda crise mais uma vez. O caso da Argentina foi talvez o mais dramático, ocorrido em 2001, quando o país decretou moratória, ou seja, a incapacidade da máquina pública de honrar seus compromissos financeiros, seguida da abrupta variação cambial e, com isso, do sucessivo desmantelamento de seu parque industrial e fabril. Interessantemente, as crises não se detêm nesses países e, ironicamente, ao final da década de 2000, atingem o centro gerador das próprias concepções neoliberais difundidas mundialmente: a crise financeira de 2008 dos Estados Unidos e o aprofundamento da crise financeira europeia de 2011 a 2012. Em ambos os casos, os próprios países que haviam redigido o receituário neoliberal, tendo por base medidas como a desregulamentação financeira, são profundamente afetados exatamente pela adoção, ao longo do tempo, de medidas dessa natureza.<sup>10</sup>

Em face do gradual desenvolvimento e recrudescimento desse cenário de crise, nos últimos anos, o Estado vem sendo reconduzido ao centro das discussões sobre desenvolvimento, sendo seu papel como vetor desse processo mais uma vez reafirmado no âmbito das discussões sobre o tema. Tomados em seu conjunto, pode-se dizer que os países, tanto desenvolvidos quanto subdesenvolvidos, passam a década de 2000 e iniciam a década de 2010, com importantes desafios políticos à sua frente, sendo esse o principal deles.

Diante das crises econômico-financeiras que vêm aportando sobremaneira suas respectivas economias, existe a necessidade de se encontrar um novo modelo que justifique e concretize mais uma vez a presença do Estado como fomentador do desenvolvimento. No caso dos países desenvolvidos, essa necessidade se conforma

---

10. Em 2008, um dos principais agentes financeiros dos Estados Unidos, o Lehman Brothers, decretou falência. A oferta de crédito ao consumo dos anos anteriores teve por consequência, naquele ano, um nível de endividamento das firmas e famílias não suportado pelo sistema. Assim, o próprio banco já não era mais capaz de honrar seus próprios compromissos financeiros. A crise de confiança se espalhou pelo globo, afetando em especial diversos países europeus, como a Grécia, Portugal, a Espanha, dentre outros, que precisaram buscar financiamento da própria União Europeia para conseguirem honrar seus compromissos.

como meio à manutenção e, principalmente, ao incremento dos níveis de inovação tecnológica e produtiva, que servem de base ao seu processo desenvolvimentista. Já no caso dos subdesenvolvidos, ela se estruturaria com fins de prioritariamente superar a situação de estagnação econômica persistente desde a década de 1980 na maioria dos países classificados na categoria.<sup>11</sup>

Essa premência por um modelo de intervenção estatal caracteristicamente novo<sup>12</sup> advém, em grande medida, de um fenômeno político relativamente recente na história democrática e que vem peremptoriamente se instalando naquelas nações que têm adotado o sistema como base de sua organização sociopolítica. Esse fenômeno consiste no fato de que, especialmente a partir da última década, o Estado tem sido cada vez mais demandado a compartilhar com a sociedade o poder decisório que irá gerar as ações e as atividades balizadoras do seu projeto desenvolvimentista.

A forma de democracia mais amplamente adotada pelos países, centrada na expansão do sufrágio universal, vem sofrendo de uma crise no seu próprio âmago, relacionada ao questionamento das instituições representativas como efetivas representantes e portadoras dos interesses da população como um todo (Miguel, 2005). Existe uma demanda crescente nos últimos anos que vem se conformando nos países democráticos por maior proximidade entre o Estado e o conjunto da população. Aparentemente, essa crise tem se acentuado com a conformação do fracasso do projeto neoliberal e a situação periclitante dos cidadãos em face das turbulências econômicas enfrentadas ao longo especialmente dos últimos anos, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos.

Em seu âmago, reside uma busca por maior transparência, *accountability*, *responsiveness* e expansão da agenda de ação do Estado. Configura-se um cenário no qual o ator deve agir em torno de temáticas que vão desde o incentivo à inovação tecnológica, passando pela oferta de sistemas universais e não contributivos de saúde, educação e assistência social, até aportar na criação de canais e vias institucionais de contato com a sociedade capazes de lhe conferir maior permeabilidade às demandas e *inputs* dessa última – perpassando, nessa linha, a pontualidade e especificidade do momento eleitoral como base única de legitimação decisória estatal.

Essa crise carrega consigo potencial significativo de imposição de desafios à atuação do Estado, sobretudo à capacidade do ator de legitimar suas ações, atividades e estratégias em prol do desenvolvimento. Ela implica necessária a negociação com os diversos grupos que compõem o tecido social, e não apenas

---

11. Nesses últimos trinta anos, de fato, países como o Brasil têm apresentado taxas de crescimento significativamente inferiores a outras regiões do globo, como o Leste Asiático, a América do Norte e a Europa. E todo o esforço que vêm logrando em políticas de modernização industrial e tecnológica tem sido apenas o suficiente para que não fiquem ainda mais defasados em relação aos países desenvolvidos (Albuquerque, 2013).

12. Isto é, que não consistente na mera repetição de modelos e/ou padrões de intervenção estatal já vistos em outras épocas nas quais o agente estatal primou por fazê-lo.



com aqueles supostamente estratégicos aos projetos desenvolvimentistas nacionais, agindo com transparência e de forma a garantir legitimidade perante a sociedade. Assim, a ideia de que o Estado deve negociar tão só e especificamente com os grupos de interesse mais estratégicos ao seu projeto de desenvolvimento parece ultrapassada nesse novo tempo.

A conjunção desses dois fenômenos, isto é, a harmonização destas duas dimensões estruturais, democratização e ativismo estatal, vem infringindo significativo desafio ao Estado na atualidade: o de obter equilíbrio, no âmbito do “jogo” político-democrático, entre legitimação sociopolítica e eficiência nas ações e políticas governamentais. A busca por formas de conferir maior permeabilidade do ator às demandas da sociedade se revela importante desafio para sua atuação no âmbito da gestão e implantação de seus projetos de desenvolvimento nesses novos tempos (Avritzer, 2002; Santos e Avritzer, 2003; Miguel, 2005).

Com base em tal cenário, é importante investigar e lançar luz às principais características da crise do modelo democrático liberal, bem como recuperar formulação teórico-analítica alternativa para efetivação das democracias nesse contexto. Quais são as características delimitadoras desse fenômeno? O que se quer dizer efetivamente com esse conceito de crise democrática? Cotejam-se, a partir de uma discussão empírica e da teoria democrática contemporânea, os principais elementos que vêm servindo de base e aporte ao fenômeno, permitindo caracterizá-los nessa linha.

### 3 UMA PERSPECTIVA DE DEMOCRACIA EM CRISE

O sistema democrático liberal experimentou, especialmente no último século, uma rápida expansão e disseminação por diversos países. Na base desse processo, reside um crescente elemento de confiança das populações no sistema como foco da organização sociopolítica das nações. Todavia, é interessante observar que, pelo menos nas últimas décadas, tem sido crescente, a seu turno, dada a desconfiança em torno do processo. Essa desconfiança redundava num desinteresse cada vez maior dos cidadãos em relação principalmente às instituições que se fundam base da democracia, ainda que não no sistema como um todo.

Miguel (2005) afirma que a necessidade da adoção da representação política nas sociedades modernas coloca um conjunto gigantesco de problemas, cujo cerne estaria assentado em três pontos principais. Em primeiro lugar, a separação entre governantes e governados, ou o fato de que decisões políticas são tomadas, de fato, por um pequeno grupo, e não pela massa dos que serão submetidos a elas; em segundo lugar, a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional. O grupo dominante tende a exercer permanentemente o poder; em terceiro lugar, a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto



ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social. Segundo o autor, “A resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability*” (Miguel, 2005, p. 27).

Ainda que nos últimos trinta anos a democracia eleitoral tenha vivido um rápido processo de expansão e abrangência, um movimento de cunho contraditório também teria se acentuado diametralmente. Este movimento refere-se à deterioração da adesão popular às instituições representativas como função de uma deterioração das esperanças depositadas na *accountability*. Afinal, a capacidade de supervisão dos eleitores sobre os eleitos seria deveras reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda (Miguel, 2005; Przeworski, Manin e Stokes, 1999).

Três conjuntos de evidências ajudariam a sustentar a tese da crise disseminada da representação política. Primeiro, um declínio do comparecimento eleitoral. As eleições para o Parlamento Europeu, por exemplo, decaíram em termos de adesão popular cerca de 30 pontos percentuais entre 1979 e 2009, passando de cerca de 65% para pouco mais de 42% no período (Sintomer, 2010). Nos Estados Unidos, o comparecimento eleitoral também tem sofrido significativo declínio, sendo que nas eleições de 2002, por exemplo, menos de 40% do eleitorado efetivamente compareceu para votar. O fenômeno também se conforma em democracias nas quais o voto é obrigatório. Na Argentina, por exemplo, o índice de abstenção eleitoral se manteve em cerca de 30% ao longo de toda a década de 1990, chegando a quase 40% nas eleições presidenciais de 2002 (Torre, 2002). A Venezuela chegou a registrar nível de abstenção de mais de 56% nas eleições presidenciais de 1991. No Brasil, a abstenção eleitoral chegou a mais de 40% nas eleições gerais de 1998, mantendo uma média de 30% nos pleitos subsequentes (Costa, 2012).

O segundo elemento ilustrativo da crise supracitada concerne à ampliação da desconfiança em relação às instituições da democracia. Moisés e Carneiro (2008) apontam, no caso do Brasil, que a adesão e a desconfiança em relação às instituições democráticas, em especial à representação política, são o foco gerador do aumento dos índices de abstenção eleitoral. Meneguello (2006) afirma que a questão mais premente não concerne à adesão à democracia, mas, antes, à avaliação negativa que os cidadãos têm acerca do funcionamento das instituições democráticas. Rosanvallon (2004) afirma que, no geral, essa desconfiança em relação às instituições tem sido muito mais a regra das democracias modernas do que exceção. Sintomer (2010) afirma, a partir de pesquisa de 2005 na França, que quase 40% do eleitorado declarava não confiar no instituto da representação política como guardiã legítima de seus interesses, além de não acreditarem que o voto poderia modificar a situação em qualquer sentido e/ou grau.

O terceiro elemento que estaria substanciado na crise da democracia liberal seria o esvaziamento dos partidos políticos. O Latinobarômetro apontou, em 2008, que a confiança dos cidadãos nos partidos políticos nacionais era de 28% em 1997, passando para menos de 8% em 2007. Assim, na média dos latino-americanos, a efetiva confiança nos partidos como portadores de interesses e preferências dos eleitores não chega a 10% do eleitorado nacional. Mainwaring (1999) afirma que, no caso do Brasil, os partidos políticos nunca conseguiram, na verdade, efetivar a congregação de interesses dos cidadãos, configurando-se um sistema partidário fraco, pouco institucionalizado, sem clara consistência ideológica e pouco associado e identificado com os eleitores.

Sustentada por essas evidências, a crise da democracia liberal seria a responsável pelo surgimento de propostas variadas de novos mecanismos voltados a um “ressurgimento” das instituições representativas, como a proposta de *cotas* e *sorteios* (Manin, 1997). Segundo Miguel:

Em tais propostas, há o reconhecimento, implícito ao menos, de que a redução da confiança popular nos parlamentos e nos partidos não é efeito da “alienação”, da falta de compromisso com a democracia ou de resquícios de valores autoritários. *É, antes, a constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. Em suma, de que as promessas da democracia representativa não são realizadas* (Miguel, 2003, p. 126, grifo nosso).

O autor argumenta que as esperanças depositadas nas *accountabilities* horizontal e vertical (tal como proposta por Przeworski, Manin e Stokes, 1999) não encontram mais do que uma pálida efetivação na prática democrática. A crise da representação, para ele, teria sua origem não numa hipotética alienação por parte dos cidadãos acerca da participação nas questões políticas de uma forma geral. Antes, a causa principal da crise residiria, sim, na incapacidade das instituições de responder aos anseios dos cidadãos de uma forma geral, privilegiando interesses específicos, minando as possibilidades de influência de tais cidadãos nos assuntos e tomadas de decisão vinculatórias.

Segundo Avritzer (1996; 2002), na primeira metade do século XX, a principal problemática enfrentada pelas sociedades era justamente operacionalizar a própria democracia em contextos cada vez mais modernos. Em especial, ressalta três desafios que teriam sido prontamente colocados para tanto. Primeiramente, o grau de soberania que o povo teria numa era de administração complexa. Em sociedades modernas, a operacionalização da *demokratia* implica a separação clara entre Estado e sociedade, segundo o autor. Se antes o viver social era indiscernível do viver político, sem qualquer tipo de limitação, neste momento limites claros são demarcados na relação Estado e sociedade.

O segundo desafio colocado à democracia concernia à “infiltração” no debate sobre racionalidade política de instituições de cunho particularista. Nesta linha, a participação deveria ser restringida pela possibilidade de que interesses particularistas de indivíduos dotados de maiores recursos dominassem a própria política numa hipotética situação de participação direta (Avritzer, 1996; 2002). O terceiro problema envolveria a relação entre democracia e racionalidade, ou bem comum e racionalidade. A assertiva, neste caso, segundo Avritzer (2002), é que certos grupos que mais representassem os ideais democráticos deveriam ser insulados das massas, justamente para proteger estes ideais.

Acerca dos três desafios colocados à democracia nos primeiro e segundo quartéis do século XX, Avritzer (2002) argumenta que as “respostas” que foram dadas a estes desafios pela teoria democrática, no caso dos países do Leste Europeu quando da “segunda onda de democratização”, seriam incapazes de explicar o fato de não ter ocorrido democratização na América Latina neste mesmo período – ou de esta concepção de democratização ter falhado. Afirma, com isso, a impossibilidade prática e analítica de construir ou analisar a democracia na região com as ferramentas da chamada tradição *elitista* da democracia, principalmente em função de uma separação clara entre elite e massa societária que esta perspectiva postula.

Exponentes da perspectiva elitista, dois autores, Schumpeter e Downs, partilharam das mesmas concepções de operacionalização da democracia em Weber, mas avançaram em relação a este último ao proporem um modelo específico para tanto. Schumpeter (1976) sustenta a tese da democracia como um mecanismo de escolha dos indivíduos que efetivamente irão tomar as decisões. Para Downs (1999), a racionalidade pode ser compatibilizada com a teoria democrática – o que Schumpeter não fez – ao se pensar no indivíduo racional, que consegue extrair e maximizar todos os benefícios possíveis do próprio sistema político que ele usufrui. Para o autor, o objetivo primário daqueles grupos que estão no poder seria a manutenção de sua posição, e não a busca de um bem comum e/ou a realização e produção clara de planos de governo que em tese beneficiariam a todos.

O desafio à noção de elitismo democrático encontra uma contravertente no decorrer das décadas de 1960 a 1980, no pensamento de Habermas. Esta corrente teórica seria dotada de características decerto diferenciadas dos marcos anteriores, principalmente no tocante ao tipo de racionalidade atribuído aos indivíduos e à relação entre racionalidade e ação coletiva (Avritzer, 1996; 2002). A introdução do conceito de “esfera pública”, como se poderá perceber, implica a existência da possibilidade de interação livre entre uma miríade de grupos sociais, criando um padrão de relacionamento que se diferencia tanto da democracia elitista quanto

dos participacionistas (Habermas, 2003). Este modelo estaria, enfim, baseado numa lógica de racionalidade díspare daquela até então dominante nos debates.<sup>13</sup>

Para Habermas, haveria dois tipos de racionalidade: uma comunicativa e outra dita sistêmica, instrumental (Habermas, 2003). Ambas permitiriam tratar de modo adequado os fenômenos da burocratização e da pluralização. A ação estratégica seria uma forma de interação não voltada ao entendimento mútuo, mas para o êxito, para o sucesso. Seria característica do agir orientado nesta linha, objetificando o outro, agindo como se este “não existisse como pessoa”, mas apenas como parte de seus cálculos de ação, como um objeto manipulável.<sup>14</sup> A ação comunicativa, por sua vez, se traduziria no sentido de tornar reflexivos aspectos pontuais dos mundos social, objetivo e subjetivo. Isto é, seria a possibilidade de, utilizando a linguagem, os indivíduos assumirem uma posição (ou agirem de modo) reflexiva em relação a este mundo. Este seria interpretado com relação a hábitos, costumes, valores e crenças sociais peculiares a cada indivíduo.

O espaço social gerado pelo agir comunicativo é a base da ideia de uma *esfera pública*.<sup>15</sup> Para o autor, a esfera pública seria estruturada via participação dos indivíduos em relação a temáticas diversificadas e abertas à discussão, advindas principal e basicamente de questões e problemas sociais que de alguma forma ou maneira afetassem a esfera privada. Ou seja, o espaço público seria destinado a um amplo debate entre diversos indivíduos acerca de questões também diversas ou distintas, comportando e se estruturando por tematizações advindas principalmente do entrelaçamento entre os âmbitos privado e público.<sup>16</sup>

Consideram-se plenamente o processo deliberativo dentro do parlamento e o papel dos representantes políticos. Porém, a ação destes representantes, quando empreendida sem levar em consideração as discussões e os debates originários das esferas públicas (em relação às várias temáticas da vida social), incorreriam naquilo

---

13. Essa lógica dominante é aquela base do liberalismo, do agente racional e pragmático. A ação racional implica o processamento de informações específicas que compõem a variável “meio” como condição para se alcançar determinado fim. Isto é, o agente racional é aquele que organiza de forma coerente e pragmática as informações de que dispõe para, então, agir. A racionalidade é atributo necessário da ação, neste sentido. E esse atributo tem a ver diretamente com a eficácia da ação, “a qual se acha diretamente relacionada com o controle e o processamento de informação relevante” (Reis, 1988, p. 28).

14. Atente-se para o fato de que não necessariamente esse termo assume um caráter negativo, pois que a persuasão pode ser perfeitamente legítima.

15. “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nelas os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (...) a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana” (Habermas, 2003, p. 92).

16. Para preencher sua função, que consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública política tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas. O público que lhe serve de suporte é recrutado entre a totalidade das pessoas privadas. E, em suas vozes díspares e variadas, ecoam experiências biográficas causadas pelos custos externalizados (e pelas disfunções internas) dos sistemas de ação funcionalmente especializados – causadas também pelo aparelho do Estado, de cuja regulação dependem os sistemas de funções sociais, que são complexos e insuficientemente coordenados (Habermas, 2003, p. 97).

que se convencionou chamar de *gap de legitimidade*. O modelo de sistema político do autor, nesta linha, considera imprescindível a extensão do processo deliberativo, que antecede as decisões parlamentares, ao conjunto da sociedade.

Dado esse modelo de circulação política, que pretende responder aos principais percalços enfrentados atualmente pela concepção clássica dominante de democracia, pelo menos duas questões se afiguram pontos relevantes de investigação desde a perspectiva de relacionamento entre Estado e desenvolvimento. Em primeiro lugar, cabe analisar quais são as implicações teóricas para se pensar a efetiva manutenção desse binômio.

Estado e desenvolvimento vêm mantendo uma relação de simbiose ao longo do tempo, e um dos grandes catalisadores desse movimento tem sido, como visto, a democracia clássica liberal. Assim, importa saber como esse binômio pode se comportar a partir da introdução de uma concepção de democracia tal como a postulada na ideia de esfera pública, à qual denominaremos de *democracia substantiva*. O segundo questionamento concerne ao potencial de efetiva operacionalização dessa concepção de democracia. Nesse caso, importa investigar quais seriam as implicações institucionais aos Estados para transportar tais elucubrações do plano eminentemente teórico para o plano empírico. As duas próximas seções irão tratar de ambos os questionamentos.

### 3.1 O binômio Estado *versus* desenvolvimento sob novo enfoque

Dados os dois modelos teóricos de democracia entrevistados aqui, é possível elaborar uma perspectiva que leve em consideração suas principais características, estruturando um modelo de circulação da política em seus próprios termos. Como visto em Evans (1995), uma das principais características dos *Estados desenvolvimentistas clássicos*, para além da proeminência do Estado na consolidação do desenvolvimento nacional, concerne à necessidade de estabelecimento de contatos de maneira *seletiva* no âmbito social. Assim, apenas aqueles grupos dados como estratégicos ao projeto de desenvolvimento seriam factíveis de ser canalizados pelo Estado numa concepção que perpassasse o momento eleitoral. Além disso, fica claro que, na verdade, as acepções acerca do próprio conteúdo, ou objetivo, do desenvolvimento, são tarefas eminentemente estatais, não cabendo a estes grupos sua definição e/ou mesmo influência.

Não existe, portanto, uma relação dialética, de construção mútua de consensos entre os atores envolvidos no processo. Na verdade, o Estado define aprioristicamente seus objetivos de desenvolvimento, notadamente em função de sua inserção no cenário político internacional, como visto na dinâmica do *catch up*. Com base nessa definição, o ator busca, de maneira pragmática e objetiva, os grupos sociais que, segundo sua concepção, poderiam lhe auxiliar na tarefa de concretização de seus projetos. Portanto, o desenvolvimento é uma variável independente no jogo político dos *Estados desenvolvimentistas*, e o sistema político é uma variável dependente, já que moldado de acordo com as necessidades do próprio Estado.

Já no caso dos Estados que atuam num cenário de democracia substantiva, temos duas diferenciações básicas. Primeiro, o potencial e a premência por concretização de canais institucionais de contato entre o Estado e os diversos grupos sociais, não se restringindo àqueles de caráter eminentemente econômico ou tidos como mais estratégicos ao desenvolvimento do país. A primeira conclusão a ser tirada disso concerne ao fato de que, nesse sentido, o conjunto social é capaz de estabelecer demandas direcionadas ao Estado, e não apenas o contrário. Assim, o próprio ator passa a ser, também, receptor das demandas advindas da sociedade e é levado a embutir esse prognóstico nos seus planos e projetos, com risco de incorrer em crises de legitimidade significativas.

Derivada da primeira conclusão, é possível ainda discernir outro ponto importante acerca do Estado que se embasa politicamente no conceito e na dinâmica da democracia substantiva: o elemento político não se resume a um *momentum* de mera agregação de preferências pré-formadas, mas, antes, essa própria formação ocorre ao longo do processo decisório. O foco dessa perspectiva recai muito mais nos percursos institucionais que são perfeitos pelos atores, na forma pela qual suas preferências e interesses são moldados e remodelados ao longo dos processos interativos (Rodrik, 1998), do que numa perspectiva de definição apriorística desses mesmos interesses e preferências, tal como apregoado pela linha argumentativa *elitista*.

Retira, portanto, a centralidade analítica da observação específica dos resultados dos processos interativos e lança luz muito mais nas dinâmicas de construção e de manutenção rotineira dos relacionamentos estabelecidos entre os atores (Edigheji, 2010; Evans, 2011). A implicação imediata dessa lógica consiste em deslocar sobremaneira o foco teórico das *capacidades burocráticas* do Estado para implementar seus processos desenvolvimentistas (Evans, 1995), para um foco nas *capacidades políticas* necessárias nesse contexto. Nesse contexto, sugere-se, o processo decisório necessitaria, na verdade, de abarcar o maior efetivo possível de agentes privados para gozar de legitimidade no âmbito social, com risco de não se obter o tão necessário consenso ao projeto político estatal, levando-o, portanto, quase certamente ao fracasso<sup>17</sup> (Evans, 2011; Herrlein, 2011).

---

17. Essa é uma abordagem que considera em maior medida a estrutura social na qual os atores estariam interagindo. As motivações destes não seriam calcadas exclusivamente no interesse próprio, no cálculo racional de dinamização de meios e fins para maximização de resultados potenciais. Na verdade, o que interessa para a abordagem neoinstitucionalista é o modo pelo qual as interações entre os atores estariam ocorrendo ante os constrangimentos do próprio contexto social da interação. E, da mesma forma, o modo pelo qual este próprio contexto seria transformado e mudado ao longo de tais interações. Nesse sentido, o que é pressuposto identificar em primeiro lugar quando do trabalho com esta abordagem é a arena institucionalizada na qual os agentes interagem. Isto é, identificar e tratar a própria estrutura social interativa. No que tange aos indivíduos, coloca-se que a motivação de suas ações não residiria, como dito, exclusivamente no cálculo racional, numa instrumentalização de suas tomadas de decisão. O que se presume, na verdade, é que tais motivações residiriam em maior medida na realização de concepções e ideais específicos, advindos da própria história e experiência de vida de cada ator. Isso implica não considerar que eles estariam agindo em função simplesmente de ganhos e perdas com relação a determinada questão, mas principalmente influenciados por seus próprios valores, crenças, costumes e "visões de mundo".

Nesse caso, não é difícil perceber que, se os planos e projetos do Estado devem levar em consideração os canais de interação estabelecidos com a sociedade e as demandas advindas dessa última, o próprio jogo político se embute de uma perspectiva dialética significativa, inclusive em termos institucionais. Uma vez que o Estado confere vocalização às demandas da sociedade, a legitimidade de suas ações se condiciona à sua capacidade de mudar seus próprios planos em função dessas demandas. E, nesse mesmo sentido, a própria sociedade é capaz de adaptar suas demandas e interesses às perspectivas e aos limites do Estado. Nesse caso, parece que não só o desenvolvimento assume o posto de variável independente e o sistema político assume o posto de variável dependente, mas o oposto também pode ocorrer: o próprio sistema político também pode atuar como definidor das concepções do Estado acerca do desenvolvimento e de sua concretização social.<sup>18</sup>

Nesse cenário, portanto, em face da pluralização de atores, demandas e meios institucionais de contato entre Estado e sociedade, o pressuposto de Evans e Heller (2013) de que a complexidade do desenvolvimento tende a variar em função do sistema político adotado em determinado país se traduz tanto na ampliação da vocalização dos atores presentes no tecido social quanto na ampliação e no aperfeiçoamento da capacidade do próprio Estado de reconhecer e compreender as demandas, preferências e interesses desses últimos. Isso faz com que o próprio conteúdo do desenvolvimento não se restrinja aos objetivos clássicos característicos dos *Estados desenvolvimentistas*, focados na modernização econômica e industrialização, mas que seja expandido e mesmo remodelado para diversos outros campos e áreas temáticas, como no caso da relação entre a proteção das liberdades, a promoção do desenvolvimento social e o desenvolvimento efetivo do país.

O cerne da interação Estado, mercado e sociedade é a capacidade de retroalimentação do sistema, assumindo que tanto o sistema político, através de seus arranjos sociopolítico-institucionais, quanto a própria concepção de desenvolvimento podem sofrer mutações ao longo do processo, isto é, não se constituem objetos necessariamente rígidos, fixos e/ou imutáveis, mas são, antes de tudo, elementos de caráter político. Retira-se, portanto, o caráter excepcional de covariável assumido

---

18. No caso dos Estados que adotam uma democracia mais afeta à tipologia substantiva, parece que essa relação pode assumir um caráter muito mais dialético e/ou multicausal: ora o desenvolvimento se afigura variável independente e o sistema político, variável dependente (como no caso explícito dos Estados desenvolvimentistas), ora se dá o contrário, isto é, o sistema político se concretiza como variável independente e o desenvolvimento se afigura variável dependente. Essa perspectiva, assim, permite entender, por um lado, a atuação de grupos sociais diversos no bojo social e sua relação com o Estado. A separação entre massa e elite é, de certa forma, amenizada, na medida em que a perspectiva de espaço público, especialmente no formato de públicos participativos, seria um fator de influência na condução do governo. Diferentemente das perspectivas anteriores; além do mais, sob essa ótica, estes públicos são livres para exercer esta influência. Por outro lado, chama atenção a racionalidade envolvida nos processos decisórios. O princípio básico que os norteia é de considerar que as preferências dos indivíduos não são eminentemente formadas no âmbito privado e, então, levadas a público para sua respectiva defesa, tal qual o fazem os participacionistas (e também os elitistas). A legitimidade das decisões, assim, advém não tão somente do ato de participar em si, mas principalmente da forma pela qual as deliberações em si são empreendidas.



pelo próprio conceito de desenvolvimento – o que ocorre no caso dos Estados desenvolvimentistas –, para transmutá-lo em um elemento moldável e dependente do desenho e das configurações que o sistema político venha a assumir, porque o desenvolvimento sofre o impacto dos arranjos sociopolíticos necessários para sua consecução, tanto no âmbito conceitual quanto no plano empírico.

O que a discussão empreendida até esse momento nos permite afirmar acerca do binômio *Estado-desenvolvimento* concerne, assim, à robustez do pressuposto de singularidade da interseção entre Estado e democracia substantiva. Essa robustez se conforma em função de duas características que podemos identificar como definidoras dessa interseção. Em primeiro lugar, a amplitude dos canais de contato entre o Estado e os diversos grupos sociais num contexto de ativismo do primeiro em prol do desenvolvimento. Nota-se que, de fato, existem algumas experiências importantes de Estados, como aqueles da região latino-americana, que fizeram uma escolha explícita pela *democracia substantiva* ao mesmo tempo que se propuseram a adotar uma postura *desenvolvimentista* no âmbito socioeconômico.

Em segundo lugar, nesse contexto, não é difícil inferir que a própria agenda do desenvolvimento é passível de ser moldada pelas próprias relações que são estabelecidas no âmbito sociopolítico. À multiplicidade de interesses e preferências no âmbito social, combinada a uma amplitude de canais de vocalização de demandas ao Estado, não é difícil inferir uma perspectiva multifacetada das próprias ações e atividades a serem empreendidas por esse último. Em especial, a própria condição de legitimação dessas ações e atividades passa a ser condicionada por esse formato específico de interação entre Estado e sociedade, já que os *inputs* das redes de atores são direcionados e factualmente considerados nesse processo.

Dadas essas características, pode-se afirmar que, num cenário de busca por legitimidade e profunda fundamentação democrática, a expressão do desenvolvimentismo tende a se revelar atividade no mínimo complexa do ponto de vista da criação de arranjos e engenharias institucionais capazes de lhe prover sustentação (Leftwich, 1998). Essa conclusão deixa clara a complexidade que conforma a relação estabelecida entre *democracia substantiva* e *desenvolvimentismo* no âmbito das atividades e tarefas dos Estados que prezam a adoção de ambas as concepções. Em especial, como se observa, o seu próprio *modus* de circulação do sistema político tende a ser alterado para um esquema singular, notadamente diferenciado, por exemplo, daquele próprio dos *Estados desenvolvimentistas clássicos*.<sup>19</sup>

---

19. Se compararmos, enfim, as tipologias de Estado democrático, sendo, por um lado, aqueles centrados na democracia elitista e, por outro, aqueles centrados na democracia substantiva, não é difícil notar a relação decerto distinta que estabelecem entre o sistema político e o conteúdo do desenvolvimento. Se considerarmos os *desenvolvimentistas clássicos*, por exemplo, observamos, no âmbito dessa relação, que sua característica principal concerne à configuração e estruturação do sistema político como função de uma visão estrita e rígida de desenvolvimento, cuja agenda é embasada nos interesses inerentes à elite econômica. Daí o foco nos grupos econômicos privados como parceiros estratégicos e exclusivos do Estado na promoção do desenvolvimento.



#### 4 APROXIMAÇÃO EMPÍRICA DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

O mote principal da discussão empreendida até esse momento é de que a democracia do tipo *substantiva* poderia ser uma resposta não apenas crível à crise da democracia clássica liberal, mas com repercussões na capacidade do Estado de empreender seus projetos de desenvolvimento. Teoricamente, como se viu, existem, de fato, concepções capazes de prover aporte a essa lógica. Todavia, ainda é preciso investigar como essa relação se concretizaria no plano empírico, uma vez transportada do plano eminentemente teórico. Como a ideia de esferas públicas pode se efetivar no plano concreto? Quais as implicações institucionais desse movimento para o agente estatal?

Embora relativamente novo no âmbito dos países centrais, esse processo de capacitação política do Estado em lidar com a sociedade para além do instituto do sufrágio universal já tem se configurado, na verdade, cenário-base de atuação dos Estados da região latino-americana pelo menos desde a década de 1980. Pode-se dizer que o movimento de abertura do Estado à sociedade, especialmente em termos decisórios, está circunscrito, na verdade, num contexto mais amplo de aprofundamento das práticas democráticas dos países da região latino-americana, iniciado em meados dessa década.

A tradição política dos países da América Latina foi, pelo menos até o final da década de 1980, uma tradição de governo centralizado. Segundo Samuels (2004), países como México, Argentina e Brasil sempre foram pautados por contextos sociopolíticos que vacilaram desde uma concentração de força e poder no governo central, até momentos de cunho mais descentralizado. No início de 1964, os militares “tomam o poder” no Brasil através de um golpe de Estado cuja intenção, justificava-se, era o combate ao comunismo e a garantia da segurança nacional (Chiavenatto, 2000; Prado, 2003). Em 1962, militares fazem uma intervenção direta nas eleições peruanas e modificam o seu resultado. Em 1964, a Bolívia sucumbe a um regime militar, sendo que em 1966 é a vez da Argentina, seguida por Equador, em 1972, além de Chile e Uruguai, ambos em 1973.

A ideia de *descentralização político-administrativa e econômico-fiscal* ganha força na região principalmente no final dos anos 1970 (Samuels, 2004). Em 1977, os equatorianos viam os militares, que até então ocupavam o poder, retirarem-se e, em 1978, a aprovação de uma nova Constituição. O mesmo ocorreu no Peru, país no qual os militares tão logo saíram e uma Assembleia Constituinte foi formada, promulgando uma nova Constituição em 1978. Na Bolívia, um clima de insegurança e turbulência política toma conta do país na transição de poder dos militares para os civis. Confusão e tensão estas

que só foram amenizadas após a eleição de um civil, em 1982. Na Argentina, a derrota na Guerra das Malvinas foi o ponto final de enfraquecimento do regime militar. O Equador adota o sistema democrático em 1984 e o Chile, em 1988, através de uma votação popular que urgiu o fim do pesado regime do general Pinochet.

Em termos gerais, a democratização dos países da região latino-americana se iniciou em 1983, com a Argentina, chegou ao Brasil em 1985 e ao México, já no ano 2000, e, a despeito da forma pela qual tenha se consolidado, seja através do colapso do sistema autoritário, como no caso da Argentina (Linz and Stepan, 1996), via negociação e pactuação entre grupos políticos dominantes, como no caso do Brasil (Mainwaring, 1999), ou, ainda, através de eleições, como no México (Olvera, 2003), o processo levou ao questionamento e à reforma de velhos paradigmas nos procedimentos públicos de produção política e decisórios de maneira geral (Oxhorn, Tulchin e Selee, 2004).

Os Estados da região transitavam de uma tradição política baseada no centralismo decisório para uma perspectiva de abertura e ampliação das esferas administrativas e de poder (Samuels, 2004). E nesse quesito se aproximaram sobremaneira dos países democráticos clássicos, sobretudo em função da arregimentação institucional dos preceitos democráticos ora adotados, estruturada em torno de concepções muito similares aos daqueles países, como a adoção do sistema presidencialista, a lógica legislativa bicameral, a separação e independência de poderes, a centralidade da política macroeconômica nos bancos centrais, entre outras (Liphjart, 2005).

Assim, não é novidade afirmar que as instituições políticas dos países da América Latina tenderam a se consolidar, na sua grande maioria, através de processos estruturantes que, normalmente, tomaram por base dinâmicas de institucionalização sociopolítica oriundas dos países da Europa e da América do Norte (Kowarick, 1975; Selee e Tulchin, 2004). O movimento de adoção do sistema democrático que acompanhou, não apenas em basicamente todos os países da região, mas também em diversos Estados da Europa Oriental e mesmo da Ásia, as derrocadas das ditaduras antes instaladas nestes locais,<sup>20</sup> são processos na verdade originados e fundamentados em contextos Estado-nacionais específicos, como no caso da formação dos Estados Unidos da América, a luta pela liberdade na França e a organização sociopolítica da Alemanha no pós-guerra (Baldwin, 1992; Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1996).

---

20. Bem como, vale dizer, a adoção correlata de substratos políticos determinantes da organização sociopolítica nacional, como a concepção republicana de poder e a lógica federativa de organização político-institucional.

Mas nem todos os processos adotados nestes países coadunaram com as perspectivas e lógicas de organização dos países democráticos tradicionais. Os países latino-americanos também foram capazes de inovar em determinados aspectos de seus respectivos processos de institucionalização democrática. Gozando de relativa centralidade nessa dinâmica, encontra-se dada ênfase no estabelecimento de arranjos e concertos sociopolíticos referentes notadamente a um incremento de interatividade entre Estado e sociedade no âmbito do planejamento e gestão de políticas públicas em áreas e temáticas diversas. Essa ênfase teve por base, em geral, o incentivo ao estabelecimento de contatos entre Estado e cidadãos que não se resumisse, mas antes fosse capaz de perpassar o anacrônico momento eleitoral<sup>21</sup> (Vaz, 2009; 2011).

Esse movimento de inovação democrática (Avritzer e Navarro, 2003) nos países da América Latina tem constituído, de certa forma, uma inversão no fluxo de aprendizado acerca das práticas da democracia e do desenvolvimento na modernidade, seja, *por exemplo*, numa perspectiva de “democratização da democracia” (Santos e Avritzer, 2003), ou, ainda, em teorizações e análises acerca de uma “reforma” que estaria em curso no tocante às suas bases (Santos, 1998; Held, 1995; Avritzer e Vaz, 2008) políticas participativas originadas, por exemplo, no Brasil, como no caso do orçamento participativo<sup>22</sup> (OP), têm sido adotadas não apenas por outras cidades do mundo (Sintomer, 2006; Aleggretti, 2011), como também por organismos e instituições internacionais interessadas na análise e na difusão de mecanismos de governança no âmbito de suas atividades e ações (Baiocchi, 2005; Heller, 2006; Vaz, 2009).

O Brasil, vale dizer, tem se destacado sobremaneira na consolidação e no estabelecimento de uma concepção inovadora de democracia, passível de ser caracterizada como *democracia substantiva*. Pilar central desse fenômeno, a Carta de 1988 é resultado de um intenso processo de negociação e pactuação, ocorrido

---

21. Na Argentina, por exemplo, manifestações públicas em torno do combate à corrupção e ao controle dos governos vêm se constituindo como processos que frequentemente interagem com outras instituições, como os poderes Legislativo e Judiciário e a imprensa, pressionando os governos a atuarem de maneira “responsiva”, prestando contas de suas respectivas atuações, isto é, pressionando por maior *accountability* no âmbito de suas administrações (Peruzzotti, 2006). Na Colômbia e no Chile, não é difícil encontrar experiências de consórcios de entidades privadas sem fins lucrativos que atuam nas áreas de proteção social e de saúde, promovendo, para isso, políticas de incentivo à participação cidadã nos processos públicos decisórios municipais (Sojo, 2002; Jiménez e Mujica, 2003). No Uruguai, encontram-se importantes movimentos de base de setores ligados à igreja e a entidades de proteção social, que impulsionam a atuação de movimentos sociais em dinâmicas importantes de controle e fiscalização das ações governamentais (Gugliano, 2006).

22. Fruto das concepções político-ideológicas de um partido político específico, notadamente o Partido dos Trabalhadores (PT), o chamado *orçamento participativo* (OP) insurge no final dos anos 1980, adquirindo grande relevância como experiência participativa pelas possibilidades que continha de inclusão dos cidadãos em questões de caráter público (Vitale, 2004; Keck, 1992; Avritzer e Navarro, 2003; Avritzer, 2002). O tipo de institucionalidade ensejado por esta experiência, com um desenho participativo “de baixo para cima” (Fung e Wright, 2003; Avritzer, 2009) *de facto* fez com que diversos teóricos da democracia, tanto do Norte quanto do Sul, dedicassem maior atenção ao Brasil como relevante caso empírico de introdução efetiva de “controles sociais” na gestão pública (Santos, 1998).

principalmente entre o final da década de 1970 e meados da década de 1980, entre grupos sociopolíticos diversos que atuaram sob um contexto político-econômico em plena transformação<sup>23</sup> (Wampler e Avritzer, 2011).

Afora o OP, instituições que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão de políticas públicas, tendo por base uma perspectiva de negociação e inter-relação entre Estado e atores da chamada sociedade civil de acordo com temáticas e problemáticas específicas, são constitucionalmente previstas na nova Carta Magna do país. Estas instituições são os chamados conselhos gestores de políticas<sup>24</sup> (Avritzer, 2006; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002; Gohn, 2001; 2004; Wampler e Avritzer, 2004). Além dos conselhos gestores, vale dizer, o país também inova ao prever a realização de conferências para as diversas temáticas e em todos os níveis de governo. As conferências acontecem com periodicidade geralmente bianual e, no seu âmbito, são definidas as diretivas gerais de cada área para os anos seguintes, nos moldes de um direcionamento executivo estratégico (Pogrebinschi, 2010). Em adição, atualmente no país, o Estatuto da Cidade, por exemplo, aprovado em 2001 pelo Congresso Nacional, estabelece que todo município com mais de 20 mil habitantes deve, obrigatoriamente, realizar audiências públicas para planejamento e qualquer alteração em seus respectivos planos diretores (Avritzer e Vaz, 2008).

Não é difícil perceber, nessa linha, que as instituições que propiciam contatos mais permanentes e diretos entre Estado e sociedade vêm conformando realidade inevitável para os formuladores de políticas públicas no país. Sua presença tornou-se fato nos três níveis de governo do país, sob aspectos e intensidades

---

23. No período, movimentos sociais específicos começam a adquirir proeminência no cenário político nacional. Estes movimentos lutavam e protestavam contra a centralização do poder nas mãos dos militares em favor de um sistema no qual as decisões "voltassem" aos cidadãos (Avritzer, 2006; Coelho, 2004; Abers e Keck, 2007; Doimo, 1995). Decisões estas referentes aos diversos assuntos, aspectos e questões pertinentes à própria regulação da vida social e cujo lócus reside, em última instância, nas esferas governamentais (Coelho, 2004; Avritzer, 2006). A reivindicação básica recaía numa perspectiva de participação dos indivíduos nos processos decisórios estatais que versavam sobre o planejamento e a implementação de políticas públicas. De fato, diversos movimentos sociais de base adquirem proeminência no cenário político nacional, como no caso da ação da Igreja Católica em questões como a luta pela reforma agrária, a proteção a perseguidos políticos e a luta pela anistia (Jacobi, 1989); ou, ainda, a atuação do chamado Movimento Sanitarista, que, formado por profissionais e especialistas da área de saúde, reivindicava a extensão do direito à saúde a toda a população brasileira, além da constituição de instâncias que congregassem a participação da população na definição de políticas para a área (Coelho, 2004).

24. Segundo a Carta Constitucional, em seu Artigo 194, parágrafo único, inciso VII, sobre a seguridade social, é assegurado "o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados". O Artigo 198, sobre a gestão da saúde, afirma que "As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:", sendo que uma destas diretrizes é o inciso III, que assegura "[a] participação da comunidade". Já no Artigo 204, inciso II, referente à assistência social, é assegurada a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". No Artigo 206, sobre a Educação, o inciso VI discorre sobre "[a] gestão democrática do ensino público, na forma de lei". O Artigo 227, parágrafo 1º, do capítulo da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, afirma que "o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais" (Brasil, 1988).

diversificadas<sup>25</sup> (Taragiba, 2004). A importância desse fato reside no pressuposto de que a institucionalização dessas instâncias imporá “demandas” à administração pública, as quais potencialmente redirecionarão a “oferta” de ações e serviços oferecidos pela mesma. Assim, a hipótese implícita nesse tipo de análise é que políticas nas quais se observasse maior grau desse tipo de institucionalidade seriam mais propensas a políticas redistributivas e a medidas voltadas ao aprimoramento do governo, uma vez que relações mais intensas ente Estado e cidadãos constituiriam pressões importantes nessas direções.<sup>26</sup>

O país se destaca, nessa linha, pelo estabelecimento de um sistema democrático fundamentado não apenas nos aspectos procedimentais do processo, como a organização político-partidária pluralizada, a realização periódica de eleições e a independência de poderes. Seu destaque se concretiza, sobretudo, pelo foco e centralidade adquiridos pelos aspectos ditos substanciais da democracia, como as garantias e proteções individuais, a garantia da liberdade, a estruturação de um aparato de seguridade social que abarca tanto a saúde, a educação, quanto a promoção de transparência na gestão pública e a garantia dos direitos e da dignidade da vida humana (Habert, 1994; Doimo, 1995; Santos, 1998; Gohn, 2001; Vaz, 2009).

#### 4.1 Aprofundamento democrático e a capacidade de atuação estatal

Tendo por base esse prognóstico de canais de contato entre Estado e sociedade como sendo a manifestação empírica da perspectiva de democracia substantiva, em “resposta” à crise enfrentada pela democracia liberal clássica, é importante investigar como se dá efetivamente esse contato. Isto é, importa investigar como esses canais vêm sendo analisados sob a ótica de inter-relacionamento entre Estado e sociedade. Quais as principais características desse processo? Como esses canais fazem a *interface* com o Estado? Em que sentido essa *interface* é efetivada?

Para se responder à pergunta acerca do modo pelo qual a dinâmica de atuação do Estado se molda em função da combinação dos seus elementos basilares de ativismo estatal e democracia substantiva, cabe a recuperação de um conjunto de estudos já realizados sobre a temática, que tomam por base analítica o caso brasileiro. *Grosso modo*, esses estudos se detiveram nos aumentos potencial e efetivo da inclusão dos cidadãos nas instâncias de tomada de decisão e na forma pela qual esta participação se consubstanciou e tem sido concretizada institucionalmente.

---

25. Vale dizer, políticas *participativas* originadas no país, como o caso do *orçamento participativo*, ou ainda os *conselhos gestores de políticas públicas* (Taragiba, 2002; Dagnino, 2002; Gohn, 2004), passaram a ser adotadas não apenas por outras cidades do mundo (Sintomer, 2005; Allegretti, 2011), como também por organismos e instituições internacionais interessadas na análise e na difusão de mecanismos de governança no âmbito de suas atividades e ações (Baiocchi, 2005; Heller, 2006; Vaz, 2009).

26. Essas hipóteses, seu lastreamento teórico e suas implicações práticas já foram desenvolvidas com mais detalhes em trabalhos anteriores – ver, por exemplo, Pires e Tomas (2007) e Marquetti, Campos e Pires (2008).

Os estudos sobre instituições participativas ganharam força principalmente no início da década de 1990, em especial com o advento e diversificação dos conselhos gestores e do orçamento participativo (Avritzer e Navarro, 2003). Nessas duas décadas de investigação, os focos analíticos cambiaram significativamente, e a participação passou de variável *dummy* para uma variável carente de qualificação. A participação deixou de ser tratada em termos de “ter” ou “não ter” e em que quantidade, para ser tratada em termos de qualidade do seu processo, isto é, “o que a faz melhor ou pior”.

Num primeiro momento, no início das experiências institucionais de participação (e, claro, no próprio período de redemocratização de uma forma geral), as análises adotaram por objeto a relação entre um dado aumento e ampliação das possibilidades de participação política dos indivíduos e um hipotético e consequente aprofundamento da democracia (Dagnino, 2002). Nesta fase, que poderia ser taxada de laudatória, os teóricos estudaram e analisaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento e ampliação desta participação política para a dinâmica democrática (Gohn, 2001). Focou-se em grande medida uma perspectiva de abertura burocrática à participação civil, enfatizando o caráter de maior democratização deste período em relação à perspectiva de participação nas instituições tradicionais (Cunha, 2010).

Postulava-se que, como consequência do aprendizado político<sup>27</sup> que seria proporcionado aos indivíduos nas instâncias participativas, poderiam ser estabelecidas “novas” formatações de relação entre Estado e cidadãos, no sentido de maiores potenciais de controle destes últimos sobre as ações do primeiro. Os primeiros estudiosos no Brasil vinculados a uma tradição teórica que entende o aumento da participação política como fator de aprofundamento da democracia e que tomaram as novas instâncias participativas por objeto, procuravam analisar, assim, a importância destes espaços na perspectiva da inclusão política e de seus consequentes impactos na dinâmica democrática sob a ótica do aprendizado político-democrático (Gohn, 2001).

Focava-se, assim, a importância da participação direta nos processos decisórios estatais para uma perspectiva de aprofundamento desta estirpe (Pateman, 1992; MacPherson, 1978). A atenção dada às estatísticas caminhará geralmente na direção de apontar o crescimento do número de instituições participativas e o crescimento do número de participantes. Importância vital foi e tem sido dada aos conselhos como canalizadores de demandas de setores marginalizados da população e de centros redistributivos de recursos, estabelecendo, sugere-se, certo nivelamento de acesso ao Estado em relação a grupos dotados de maiores recursos e de acesso a recursos específicos no bojo da sociedade (Gohn, 2001).

---

27. Esse aprendizado, segundo Warren (2001), se conformaria na formação, aumento e suporte/manutenção das capacidades de “cidadãos democráticos”. Estes seriam os chamados “efeitos desenvolvimentais” que as associações teriam sobre os indivíduos, no sentido de sustentar suas capacidades de participar em julgamentos coletivos e tomadas de decisão e de desenvolver julgamentos autônomos que refletissem suas próprias crenças e desejos.

Em relação a essa primeira grande fase de estudos, portanto, pode-se dizer que os principais pressupostos teóricos adotados tendiam a estabelecer uma correlação entre pelo menos três variáveis específicas: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta. A relação estabelecida entre estes três elementos, como visto nas perspectivas principalmente de Pateman (1992) e MacPherson (1978), é, *grosso modo*, empreendida da seguinte forma: a participação direta levaria ao aprendizado democrático, o qual, a seu turno, levaria ao aprofundamento democrático.

Em que pese a importância de se considerar o foco inicial que os estudos da primeira fase deram à relação entre aumento da participação política e sua tradução em aumento das potencialidades de redistribuição de recursos específicos e aumento do aprendizado democrático, é possível perceber uma ampliação do foco analítico nos trabalhos que se seguiram, principalmente ao final da década de 1990. Ao aprofundamento da democracia, a maioria buscou relacionar fatores inerentes, principalmente, à organização e ao *modus operandi* destas instâncias do ponto de vista de sua dinâmica interna de funcionamento.

Nesse sentido, adotou-se a perspectiva de que o caráter deliberativo destes espaços potencializaria em grande medida a redistribuição dos investimentos e de políticas públicas específicas. O “aprofundamento” da democracia estaria ligado, nesta linha, não apenas à existência da possibilidade de ampliação dos espaços de participação, mas, também – e, talvez, principalmente – a problemas e desafios específicos concernentes à sua própria implementação e consolidação enquanto espaço de interlocução entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas (Avritzer, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007). Neste caso, focou-se a própria dinâmica de funcionamento das instâncias deliberativas e sua capacidade em não tão somente incluir os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, mas em produzir resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações concernentes a estas políticas,<sup>28</sup> desde que as deliberações empreendidas em seu interior fossem, elas próprias, efetivas do ponto de vista da sua própria dinâmica.

Os estudos mais recentes sobre instituições participativas têm, neste sentido, procurado identificar fatores específicos que influenciariam e/ou provocariam em alguma medida a variação destes resultados (a qualidade de seus *outputs*) e que, por conseguinte, afetariam a capacidade de influência destas instituições sobre as ações e tomadas de decisão do Estado. Isto é, variáveis que teriam algum tipo de impacto na própria efetividade deliberativa destas instâncias (quer dizer, nas

---

28. Cada vez mais, buscou-se relacionar o aprofundamento da democracia à efetividade deliberativa, na ótica do aumento do escopo da soberania popular.



deliberações empreendidas em seu interior) e, por conseguinte, na própria perspectiva de aprofundamento da democracia.<sup>29</sup>

#### 4.2 Interfaces socioestatais e ação do Estado

À incidência dos canais de interação Estado-sociedade que vêm sendo estruturados sob a alcunha de instituições participativas no Brasil nos últimos anos tem se somado outro conjunto de fenômenos relevantes que igualmente vêm se concretizando e incidindo na gestão pública do país e nos resultados das políticas aí derivadas. Não é possível desconsiderar, por exemplo, as influências causadas por determinados grupos sociais e/ou indivíduos nas ações governamentais conformadas através de interações estabelecidas por consultas públicas.

Ou, ainda, os impactos causados pelos resultados de negociações estabelecidas em mesas de negociação em outras áreas não necessariamente correlatas, como a prestação de serviços de saúde e/ou os tipos e os montantes de recursos disponíveis para educação, assistência social, dentre outros. O processo de interação Estado-sociedade brasileiro tem se revestido, portanto, de uma variada rede de canais diversificados que perpassam as instâncias classicamente estudadas e analisadas pela literatura e que se diferenciam, sobretudo, em termos de desenho e público-alvo de interesse.

Assim, a despeito da relativa predominância assumida pelos conselhos gestores de políticas como objeto de estudo na literatura especializada na participação social no país (Vaz, 2009; 2011), não é possível deixar de notar fenômeno concorrente, empreendido especialmente nos últimos anos, relativo ao fortalecimento e incentivo à composição de canais de interlocução social embasados em outros tipos de desenhos e contando com públicos-alvo diferenciados. De fato, se olharmos para além dos instrumentos clássicos de interlocução direta entre Estado e sociedade previstos constitucionalmente na Carta de 1988 (Benevides, 1991), não é difícil notar, pelo menos através de uma observação da estrutura governamental da última década, a existência de dados canais de interação entre ambas as dimensões particularmente interessantes do ponto de vista da diversificação de formatos e desenhos pelos quais se apresentam.

---

29. Wampler e Avritzer (2004), por exemplo, chamam atenção para a influência que o tipo de partido político e/ou coalizão pode ter no próprio funcionamento destes espaços de acordo com o grau de importância que dão à sua presença; Avritzer (2002), assim como Putnam (2002), atenta para o perfil associativo dos municípios, ou sua densidade associativa; uma variável também importante, a de desenho, ou a de formato institucional, tem sido também analisada (Fung, 2004; Luchmann, 2002a; Tatagiba, 2004); Ribeiro e Grazia (2003), assim como Avritzer e Navarro (2003), ressaltam a importância da capacidade administrativa das instâncias, e Faria (2005) resalta a importância da presença e do engajamento do gestor para tanto. A presença de todas estas variáveis, em menor ou maior grau, em menor ou maior período de tempo e intensidade, incidiria sobre os aspectos que balizariam o próprio caráter deliberativo das instâncias de participação. Caráter que estaria ligado: *i*) à existência de deliberação pública (o proceduralismo deliberativo ressaltado por Santos e Avritzer); *ii*) à possibilidade de proposição de novas temáticas e agendas de discussão, já que, mesmo em contextos sociopolíticos complexos, as possibilidades de aumento e ampliação da participação não deixam de estar presentes; e *iii*) à produção de acordos públicos, decisões coletivas, baseadas nas interações estabelecidas entre os atores nas instâncias participativas, através de argumentações plenamente justificadas e argumentativamente lançadas.



A lista é ampla, sendo possível citar pelo menos oito tipos específicos desses canais: os já citados conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, os planos plurianuais (PPAs) participativos, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse e, por fim, os canais como sítios de internet, as ações pontuais de divulgação de ações governamentais etc. Não é possível, assim, deixar de levar em consideração que, na verdade, a relação entre Estado e sociedade é permeada por uma variada rede de canais diversificados que parecem se diferenciar, principalmente, em termos de desenho e público-alvo de interesse.

O Estado pode adotar uma miríade de formatos institucionais passíveis de concretizar a interlocução com a sociedade, seja no âmbito da articulação coletiva, levando em consideração, nesse sentido, uma diversidade de atores, desde os grupos de interesse até os grupos minoritários, por exemplo, seja no âmbito da negociação e interlocução individual, como no caso da disponibilização de canais específicos para reclamações, sugestões, entre outros, como é o caso das ouvidorias (Pires e Vaz, 2012). Acresce que essa miríade de formatos institucionais carrega em si variações na capacidade de tornar o Estado mais ou menos permeável às demandas e, principalmente, em assumir corresponsabilização no planejamento público, o que quer dizer que, em última instância, podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de *enforcement*, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa.

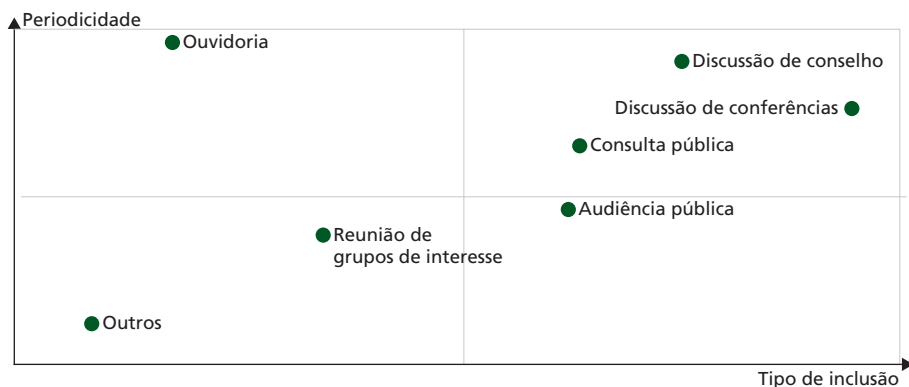
Com base nessa constatação, este trabalho chama a atenção para a adoção do conceito de *interface socioestatal*, suplementando o usualmente adotado conceito de *participação social*, como embasamento teórico-analítico com maiores alcance e poder explicativo e de compreensão não apenas do papel, mas, principalmente, das influências e impactos dos tipos de canais instituídos e concretizados pelo governo em relação tanto à sociedade quanto à própria estrutura da administração pública. A perspectiva de *interface socioestatal* consiste no reconhecimento de um espaço político, isto é, num espaço de negociação e conflito. A compreensão do seu papel e dos seus impactos/efeitos revela-se importante não só na perspectiva de aprofundamento democrático, mas também sob pelo menos dois aspectos.

Em primeiro lugar, sob a ótica do planejamento público e alocação de recursos para as áreas temáticas sobre as quais versam. Nesse caso, vale cotejar o tipo de metodologia participativa adotada e sua relação com o âmbito de produção e implementação de políticas públicas em termos de garantia de eficiência na oferta dos serviços e bens correlatos. Em segundo lugar, sob a égide do potencial de demanda e pressão dos cidadãos à ação governamental no sentido de efetivar os direitos coletivos previstos constitucionalmente. Tal como proposto anteriormente, as *interfaces* podem se manifestar sob formatos distintos, variando os tipos de institucionalidades potencialmente presentes na relação Estado-sociedade.

Uma análise comparativa desses formatos pode expressar suas principais diferenças se levarmos em consideração duas variáveis particularmente relevantes para este trabalho, segundo as disposições encontradas em Pires e Vaz (2012). Em primeiro lugar, o tipo de inclusão potencializado pela *interface*. Neste caso, pode-se observar a existência daqueles desenhos que possibilitam o contato de um único indivíduo com interesses próprios com o Estado, até aqueles nos quais grupos de indivíduos assumem essa posição em prol de causas eminentemente coletivas.

A segunda variável concerne à periodicidade do contato estabelecido. Por um lado, existem *interfaces* que são criadas com objetivos específicos, os quais, quando atingidos, fazem com que sua própria existência deixe de fazer sentido. Por outro lado, existem *interfaces* que têm periodicidade ou caráter permanente, constituindo fóruns de discussão que não são função apenas das negociações e deliberações empreendidas, mas também do acordo estabelecido entre os agentes de institucionalizá-las. Podemos correlacionar esses desenhos num esquema cartesiano, cujo eixo vertical expresse a periodicidade da *interface* e o eixo horizontal expresse o tipo de inclusão (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
Tipos e classificação das *interfaces* socioestatais, por periodicidade e tipo de inclusão promovida



Fonte: Pires e Vaz (2012).

Através da análise dos sete tipos de instâncias descritas, não é difícil perceber que, de fato, existe uma miríade de desenhos e formatos que suscitam contato entre Estado e sociedade em questões diversificadas. Apenas como ilustração, é possível dizer que, por um lado, por exemplo, os conselhos gestores são canais que estão presentes em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal), funcionam com regularidade, abrangem diversas temáticas em políticas públicas e, por fim, têm por público-alvo toda a sociedade, já que debatem diretrizes em políticas públicas gerais. As conferências temáticas tendem a seguir o mesmo

padrão, ainda que contando com diferenciações importantes, especialmente nos quesitos espacialidade – já que não necessariamente ocorrem em todos os níveis de governo – e regularidade – já que, apesar de ocorrerem periodicamente, o intervalo de reuniões é maior que o dos conselhos.

Por outro lado, não obstante, se considerarmos o caso da reunião com grupos de interesse, como as mesas de negociação, já observamos diferenças mais abruptas. Estão presentes apenas no nível de governo federal e a regularidade de seu funcionamento pode variar em função dos acordos estabelecidos entre os agentes do Estado e da sociedade. Ademais, tendem a abranger apenas uma temática específica como ponto de discussão e, por fim, o público-alvo geralmente congrega apenas grupos específicos, como uma categoria profissional, um movimento social determinado, entre outros. Por último, ainda nessa *interface*, podemos elencar o PPA participativo, que funciona sobre uma lógica também diferenciada, abrangendo também apenas um nível de governo, o federal, mas com periodicidade ainda mais ampla, geralmente à guisa exclusiva da disposição do próprio governo. Abrange temáticas diversas, mas focadas no quesito administrativo e de gestão dos programas do governo federal, e o público-alvo tende a se restringir àquelas entidades interessadas e convidadas a participar do processo.

O que se constata, portanto, é uma variação significativa das *interfaces* socioestatais, tanto em termos de periodicidade e concretização das interseções Estado e sociedade quanto em termos de tipo de inclusão promovida, congregando não apenas o volume de inclusão, mas também o tipo de público-alvo envolvido nas negociações. Se considerarmos, nessa linha, cortes transversais no plano cartesiano com base no centro dos eixos, podemos estabelecer uma proposta de categorização das *interfaces* em função dos seus respectivos graus de inclusão e periodicidade.

É possível estruturar dois grupos nessa linha. De um lado, aquele que iremos chamar de “coletivizado”, composto por *interfaces* localizadas à direita da linha de corte vertical, sendo, portanto, aquelas com graus de inclusão e periodicidade significativos. Em segundo lugar, teremos o grupo que denominamos de “não coletivizado”, referente àquelas *interfaces* com periodicidade e grau de inclusão relativamente menores. O quadro 1 correlaciona as *interfaces* socioestatais e suas respectivas categorizações no âmbito destes dois grupos analíticos.

O grupo coletivizado está, no gráfico 1, à direita da linha de corte vertical, contando com as *interfaces* conselhos setoriais, conferências temáticas, audiência pública e consulta pública. Neste caso, considerando o aspecto da periodicidade, apenas um elemento do grupo, a *interface* audiência pública, encontra-se abaixo da linha de corte horizontal, ainda que muito próximo a ela. Todos os demais encontram-se acima dessa linha, o que sugere uma média significativa para este fator.

Já no caso do grupo não coletivizado, as *interfaces* socioestatais se localizam à esquerda da linha de corte vertical. São elas a reunião com grupos de interesse, a ouvidoria e a categoria outros. Ao analisarmos sua localização sob a ótica da linha de corte horizontal, observamos situação contrária à do grupo coletivizado. Neste caso, apenas uma *interface*, a ouvidoria, encontra-se acima dessa linha de corte. Todas as demais se encontram não só abaixo dela, mas também abaixo das linhas horizontais correspondentes às coordenadas “Y” das *interfaces* do grupo coletivizado. Isso sugere que, de fato, tanto em termos de tipo de inclusão quanto em termos de periodicidade, o grupo não coletivizado sustenta valores de coordenadas menores que os elementos componentes do grupo coletivizado.

QUADRO 1  
**Características e classificação das categorias “coletivizado” e “não coletivizado”**

Categoria	Características	
Coletivizado	Maior inclusão Maior periodicidade	Conselhos setoriais Conferências Audiência pública Consulta pública
Não coletivizado	Menor inclusão Menor periodicidade	Reuniões com grupos de interesse Ouvidoria Outros

Fonte: Pires e Vaz (2012).

Com base na discussão até aqui empreendida acerca dos graus de variação das capacidades políticas do Estado, o que esse conjunto analítico sugere, ao cabo, é que as *interfaces* são dotadas de desenhos, objetivos e mesmo sentidos diferenciados, e que, nesse sentido, sua utilização poderia se dar também de forma diferenciada. Os parâmetros de avaliação para essa variação não se dariam, nessa linha, tão somente pela simples constatação da presença dessas instâncias, ou ainda pela contagem da quantidade desses elementos na gestão de determinado programa.

Na verdade, uma vez correlacionados a tipos diferenciados de políticas, parece que a capacidade política do Estado estaria ligada muito mais à escolha dos tipos de *interfaces* para o estabelecimento de interlocução com seus programas, à guisa dos desenhos, dos objetivos e das áreas temáticas destes últimos. Essa constatação permite uma interpretação mais geral sobre a evolução e consolidação das relações Estado-sociedade no Brasil nas últimas décadas. Tendo em vista: *i*) o adensamento quantitativo das *interfaces* socioestatais nos programas federais ao longo dos anos; *ii*) suas variedades de tipos e formas; *iii*) os padrões de distribuição/especialização observados entre tipos de *interfaces* e tipos de programa; e *iv*) os distintos papéis e contribuições que estas podem ter na gestão dos programas, percebe-se a emergência de uma “ecologia” das relações Estado-sociedade no Brasil. A ideia de ecologia remete à percepção de um sistema complexo, composto por partes/unidades diferenciáveis

(tipos) que tendem a desempenhar funções específicas (papéis) e naturalmente se associar às estruturas e ambientes (áreas temáticas) nas quais sua contribuição faça sentido e seja efetivamente necessária.

Assim, a grande questão que surge desse debate concerne à capacidade do Estado de correlacionar, de acordo com seus programas e áreas de atuação, determinados tipos de *interfaces socioestatais*. Existem políticas e programas que são dotados de um caráter eminentemente técnico e que exigem conhecimentos especializados para sua compreensão, operação e, principalmente, crítica. As políticas e os programas ligados ao controle cambial, ou à definição de juros no âmbito macroeconômico, são ilustrativos nesse sentido. Ao mesmo tempo que são capazes de promover impactos importantes nas condições de vida da população, elas exigem um corpo técnico capaz e com potencial especializado para sua gestão.

Mas o oposto também ocorre, vale dizer, como é o caso das políticas de saúde, educação, assistência social ou, ainda, segurança alimentar e nutricional. Essas políticas também provocam impactos significativos na vida das pessoas, mas, além de não exigirem conhecimento especializado para sua crítica (pois se apoiam em estratégias muito objetivos e relativamente simples, como, por exemplo, ter ou não mais médicos, ter ou não professores em sala de aula, ter ou não benefícios de transferência de renda), fazem parte diretamente do cotidiano dos indivíduos, dos seus respectivos locais de vivência e, portanto, localizam-se bastante próximos de sua realidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é uma discussão banal o papel desempenhado pelo Estado na institucionalização e promoção de políticas públicas nas diversas e distintas áreas temáticas. Por um princípio racional de concretização de políticas nessa linha, cabe observar que, à consagração de direitos na esfera legislativa e sua aplicabilidade pela esfera jurídica, deve corresponder um Estado capaz de efetivar políticas interventivas de maneira eficaz e eficiente, principalmente na perspectiva de atendimento às demandas apresentadas pela população. Essa capacidade do Estado de intervir está ligada não apenas à sua capacidade técnica de analisar, planejar e implementar ações e programas, mas de fazê-lo tendo por base e aporte os próprios indivíduos e grupos potencialmente impactados por essas atividades. Eis o principal desafio enfrentado pelos agentes estatais nas democracias modernas: como aprimorar essa integração Estado-sociedade nos *locus* governamentais onde ela já existe e, principalmente, como criar essa capacidade onde ela inexistente?

Este capítulo pretendeu lidar com essa questão sob pelo menos dois pontos de vista. Primeiro, sob o argumento de que o Estado se constitui como ator central na promoção de políticas públicas. Segundo, que, para o desempenho desse papel,

tendo por base o cenário sociopolítico das democracias modernas, um maior contato entre Estado e sociedade se revela elemento importante nos processos públicos decisórios, especialmente na gestão e implementação de políticas públicas. Uma vez combinados, esses dois argumentos nos permitem compreender como, atualmente, o Estado pode elaborar e efetivar intervenções na sociedade e efetivamente ser capaz de cumprir os objetivos traçados.

O papel do Estado na produção de políticas públicas é tema controverso, principalmente quando levamos em consideração as temáticas e o grau de intervenção do ator nas questões sociais e econômicas. A história político-econômica nos informa, de uma maneira geral, todavia, que, nos casos em que o ator teve maior envolvimento na condução das políticas econômicas e sociais, os resultados alcançados pareceram satisfatórios do ponto de vista da promoção do desenvolvimento.

Os autores clássicos recentes do desenvolvimentismo, como Evans (1995) e Johnson (1995), tiveram a oportunidade de teorizar acerca das parcerias que o Estado fazia com grupos econômicos específicos. A experiência dos países do Leste Asiático, especialmente no período dos anos de 1960 e 1970, permitiu-lhes formular a tese de que, nos momentos em que o ator estatal é capaz não apenas de planejar políticas públicas, tendo por base uma burocracia profissionalizada e forte, mas também de estabelecer parcerias com grupos socioeconômicos específicos capazes de concretizar esses planos e projetos, a tendência de se obterem resultados satisfatórios no âmbito da promoção do desenvolvimento aumenta consideravelmente. A ideia de *autonomia e parceria*, clássica nessa linha, parece resumir sobremaneira essa tese.

Mas, será que, de fato, atualmente, mesmo a adoção desse modelo resultaria em resultados satisfatórios em termos de planejamento, gestão e implementação de políticas públicas por Estados democráticos como o Brasil? O final da década de 1990 e, principalmente, os anos 2000, testemunham a gradual derrocada do sistema neoliberal e a necessidade subsequente de maior intervenção estatal para a gestão das arenas econômica e social. É singular, por exemplo, a crise enfrentada pelos Estados Unidos em 2008 e, em 2011/2012, a forma pela qual essa mesma crise já se alastrava pela Europa e por diversos países asiáticos, como Japão e Coreia do Sul. Ficou claro que os preceitos de desregulação econômico do Consenso de Washington, formatados, originalmente, como base para diminuição dos custos associados aos serviços e às políticas dos diversos tipos de Estado de bem-estar social, foram questionados no seio dos próprios países que lhes deram origem.

O fenômeno parece ter recrudescido outra questão que, pelo menos desde a década de 1990, já insurgia no âmbito das democracias modernas, acerca da capacidade efetiva do sistema político representativo de aglutinar e de representar, de fato, os interesses e preferências da sociedade. Questionamento que parece se inserir num movimento de maior âmbito de busca por maior aproximação entre

Estado e sociedade na gestão de políticas públicas, tal como identificado por Santos e Avritzer (2003), tanto em países do “Sul” quanto do “Norte”. Assim, embora não fomentada pelas recentes crises econômicas enfrentadas pelos países, a crise da representação política parece ter saído fortalecida dos episódios.

O final dos anos 2000, portanto, tece uma combinação singular no âmbito político-social. De um lado, o Estado é chamado a ser novamente o centro da promoção do desenvolvimento e, por outro, a sociedade clama por um padrão de produção de políticas públicas diferente daquele específico das épocas em que o ator já tomara para si essa tarefa. A crise da representação política implica maior busca por aproximação entre Estado e sociedade na condução das políticas públicas e, em especial, no planejamento e gestão dessas políticas. Portanto, nesse novo tempo, o Estado é chamado a atuar, mas em conjunto com a sociedade, e não apenas em parceria com grupos econômicos específicos por ele escolhidos.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. **Representando a diversidade?** Estado e associações civis nos conselhos gestores. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DO NÚCLEO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS: MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2. Florianópolis: UFSC, abr. 2007.

ALBUQUERQUE, E. M. **Agenda Rosdolsky**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

ALLEGRETTI, G. Los presupuestos participativos em Africa y Asia: experiências híbridas y espúrias externas a Europa y America Latina. *In*: FALCK, A.; YANES, P. (Eds.). **Democracia participativa y presupuesto participativos**: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Malaga: CEDMA, 2011.

AMSDEN, A. H. Taiwan's economic history: a case of etatisme and a challenge to dependency theory. **Modern China**, v. 5, n. 3, p. 341-379, 1979.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. New public spheres in Brazil. **International Journal of Urban Regional Research**, 2006.

\_\_\_\_\_. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L.; VAZ, A. C. N. Accountability and the creation of local spaces for participation in Latin America. *In: SEMINAR PROJECT ON THE CONSEQUENCES OF THE DECENTRALIZATION PROCESS IN THE AMERICAS AND THE CHALLENGES TO DEMOCRATIC GOVERNANCE*. Washington: OSA, 2008.

ATAACK, J.; PASSELL, P. **A new economic view of American history**. New York: W. W. Norton, 1996.

BAIOCCHI, G. **Militants and citizens** – the politics of participatory democracy in Porto Alegre. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BALDWIN, P. **The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

CHANG, J. The developmental state: odyssey of a concept. *In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. **Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective**. London: Anthem Press, 2002.

CHIAVENATO, J. J. **O golpe de 64 e a ditadura militar**. São Paulo: Moderna, 2000.

COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? *In: COELHO, V. S. R. P.; SCHATAN, V.; NOBRE, M. (Eds.). Participação e Deliberação*. São Paulo: 34Letras, 2004.

COSTA, S. Freezing differences: politics, law, and the invention of cultural diversity in Latin America. *In: ARAUJO, K.; MASCAREÑO, A. (Eds.). Legitimization in world society*. Farnham: Ashgate, 2012.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-105.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. 1. ed. Chapecó: Argos, 2007.



DIAMOND, P. Social Security. **American Economic Review**, v. 94, n. 1, p. 1-24, Mar. 2004.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70. Rio de Janeiro: RelumeDumará/Anpocs, 1995.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa**: potentials and challenges. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua nova**: revista de cultura e política, n. 28-29, 1992. Disponível em: <<http://goo.gl/2hTDsq>>.

\_\_\_\_\_. **Embedded autonomy** – States and industrial transformation. New Jersey: Princeton Press, 1995.

\_\_\_\_\_. **The capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories. Niterói: Cede, 2011. (Texto para Discussão, n. 63).

EVANS, P.; ANNER, M. Building bridges across a double divide: alliances between US and Latin American labor and NGOs. **Development in Practice**, v. 14, n. 1-2, p. 34-47, 2004.

EVANS, P.; HELLER, P. **Human development, state transformation and the politics of the developmental state**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. F. **O Estado em movimento**: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Edidora 34, 2004.

FUNG, A.; WRIGHT E. O. (Eds.) **Deepening democracy**: institutional innovation in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

\_\_\_\_\_. **Transformação e crise na economia mundial**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.

GUGLIANO, A. A. Participação cidadã e gestão pública: a experiência da cidade de Montevidéo. **Revista do Departamento de Ciências Humanas e do Departamento de Psicologia**, Universidade de Santa Cruz do Sul, n. 24, 2006.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERT, N. **A década de 70: apogeu e crise da ditadura militar brasileira**. Editora Ática, 1994.

HELD, D. **Democracy and the global order – from the modern state to cosmopolitan governance**. California: Stanford University Press; Cambridge: Polity Press, 1995.

HELLER, P. Democratic deepening in India and South Africa. **Journal of Asian and African Studies**, v. 44, n. 1, p. 97-122, 2006.

HERRLEIN, R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011. (Texto para Discussão, n. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/OwCLkx>>.

HOBSBAWN, E. **A transição do feudalismo para o capitalismo – um debate (com outros autores)**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

JACOBI, P. Políticas públicas e movimentos sociais: desafios e limites de um processo – o caso da cidade de São Paulo. **Revista Salida**, p. 11-22, 1989.

JIMENEZ, M.; MUJICA, P. Participación ciudadana y cohesión social. **Corporación Participa**, Santiago, 2003.

JOHNSON, C. A. The developmental state: odyssey of a concept. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

KECK, M. **The workers' party and democratization in Brazil**. New Haven: Yale University Press, 1992.

KOWARICK, L. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1975

LEFTWICH, A. Bringing politics back in: towards a model of developmental state. **Journal of Development Studies**, v. 31, n. 3, p. 400-427, 1995.

\_\_\_\_\_. Forms of democratic developmental states – democratic practices and development capacity. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Eds.). **The democratic developmental state** – political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998.

LINZ, J.; STEPAN, A. **Problems of democratic transition and consolidation**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.

LIST, G. F. **Sistema nacional de economia política**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization** – the case of Brazil. California: Stanford University Press, 1999.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. (Orgs.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Editora Xamã, 2008.

MENEGUELLO, R. Aspects of democratic performance: democratic adherence and regime evaluation in Brazil, 2002. **International Review of Sociology**, v. 16, n. 3, p. 617-635, 2006.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 123-140, 2003.

\_\_\_\_\_. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 25-38, 2005.

MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. O. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 1-42, 2008.

NOLAN, P. Large firms and industrial reform in former planned economies: the case of China. **Cambridge Journal of Economics**, v. 20, n. 1, p. 1-20, 1996.

NORTH, D. *et al.* **Limited access orders**: rethinking the problems of development and violence. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/iqbQyE>>.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/6sFYTC>>.

OLVERA, A. J. **Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina**: México. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

OXHORN, P.; TULCHIN, J.; SELEE, A. (Eds.). **Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective**: Africa, Asia, and Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, E. Media scandals and social accountability: assessing the role of the senate scandal in Argentina. *In*: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. **Enforcing the rule of law**: social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PIERSON, P. The path to European integration: a historical institutionalist analysis. **Comparative Political Studies**, v. 29, n. 2, p. 123-163, 1996.

PIRES, R.; TOMAS, M. C. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise comparativa dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. *In*: AVRITZER, L. (Ed.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 163- 191, 2007.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “*interfaces* socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

POGREBINSCHI, T. Democracia pragmática. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, 2010.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). *Accountability*, and representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRADO, L. C. D. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). *In*: FERREIRA, J.; DELGADO, M. L. A. N. (Orgs.). **O Brasil republicano** – o tempo da ditadura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

REIS, F. W. Consolidação democrática e a construção do Estado. *In*: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.) **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Vértice, São Paulo, 1988.

RIBEIRO, A.; GRAZIA, G. **Experiência do orçamento participativo no Brasil: período de 1997-2000**. Petrópolis: Vozes, 2003.

RODRIK, D. **Who needs capital-account convertibility?** Essays in International Finance 207. Princeton: Princeton University, p. 55-65, 1998.

ROSANVALLON, P. **Le modele politique français: la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours**. Paris: Seuil, 2004.

SAMUELS, D. The political logic of decentralization in Brazil. *In*: MONTERO, A. P.; SAMUELS, D. J. (Eds.). **Decentralization and democracy in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. London: Alien&Unwin, 1976.

SELEE, A.; TULCHIN, J. S. (Eds.). **Decentralization and democratic governance in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2004.

SEN, A. The possibility of social choice. **American Economic Review**, v. 89, n. 3, p. 349-378, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINTOMER, Y. Du savoir d'usage au métier de citoyen? **Territoires**, n. 471, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/PyJ0Yg>>.

\_\_\_\_\_. **O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SOJO, C. La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. **Revista Cepal**, v. 76, 2002.

SYLLA, R. The progressive era and the political economy of big government. **Critical Review**, v. 5, n. 4, p. 531-557, 1992.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-105.

\_\_\_\_\_. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004, p. 323-370.

TORRE, A. L. La reforma económica y la nueva legitimidad. **Economía Exterior**, n. 22, 2002.

VAZ, A. C. N. Repensando a participação política: uma análise do estado-da-arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, v. 2, p. 103-122, 2009.

\_\_\_\_\_. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 163-205, 2011.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. *In*: COELHO, V. S. R. P.; NOBRE, M. (Orgs.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 239-254.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. **Comparative Politics**, v. 36, n. 3, 2004.

WARREN M. E. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

WHITE, G. Constructing a democratic developmental state. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Eds.). **The democratic political state: politics and institutional design**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHANG, J. **The political economy of industrial policy**. New York: Palgrave Macmillan, 1995.

EVANS, P. Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's development as freedom. **Studies in comparative international development**, v. 37, n. 2, p. 54-60, 2002.

\_\_\_\_\_. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 9, p. 20-63, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/Np2OQK>>.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, R.; GOMIDE, A. A. A pressa é inimiga da participação (e do controle)? – Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo federal. *In: ENCONTRO DA ANPOCS, 37.*, 2013, Águas de Lindóia, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpocs, 2013.





## **A QUALIDADE DA LEI NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO: DESAFIOS PARA O BRASIL NO SÉCULO XXI**

Fabiana de Menezes Soares  
Linara Oeiras Assunção

### **1 INTRODUÇÃO**

Reflexões em torno da função das leis na sociedade não são exclusivas de nosso tempo. Têm ocorrido regularmente ao longo da história, dando origem a debates jurídicos, políticos, econômicos e sociais.

Soares (2012) afirma que a preocupação com uma maior efetividade do direito e com leis que ofereçam condições de serem obedecidas remonta a tempos antigos e terminou por orientar toda a teoria que envolve a atividade de ação legislativa ou legislação moderna. Por meio de leis, diferenciavam-se povos, organizavam-se serviços, evitavam-se conflitos e evidenciavam-se hierarquias e as condições para a manutenção da ordem. Ou seja, as leis eram e são um indicador de civilidade.

Gonçalves (2009) complementa essa ideia lembrando que a lei veio historicamente sobrepor, no plano formal, a generalidade ao particularismo e, no plano material, a igualdade ao privilégio. Entendida como a regra jurídica escrita e, numa acepção mais técnica, como a modalidade de regra escrita cuja formação obedece a um procedimento predefinido, a lei continua largamente intocada na teoria e na prática político-constitucional como paradigma de ordenação social e de realização de justiça e “principal fonte do direito”, conforme a teoria geral.

Contudo, a sociedade atual, sob muitas perspectivas, diverge da sociedade liberal na qual foram arquitetadas as instituições políticas tradicionais, em que a lei era um instrumento fundamental. É quase um lugar comum dizer que o Estado vê eclodir sua autonomia reguladora como consequência do processo de globalização. “O Estado perdeu um (sempre putativo) monopólio da regulação jurídica” (Hespanha, 2009, p. 31).

Legislar no século XXI é seguramente mais complexo e exigente do que nos séculos passados, quer pelos temas tratados, quer pela necessidade de acompanhar a velocidade vertiginosa da evolução social, econômica e tecnológica, quer ainda pelo aumento dos atores legislativos e, finalmente, pela maior exigência dos destinatários

da lei. “Essa maior exigência dos destinatários da lei reflete-se não apenas no modo como a legislação é elaborada, mas também no modo como é aplicada e avaliada” (Vargas e Ribeiro, 2009, p. 28).

Percebe-se que, dada a crescente complexidade das atuações do Estado, a ação legislativa assumiu um caráter estratégico diante dos desafios ao consolidar planos de governo e efetivar políticas públicas. Hoje, a lei é pré-requisito para o desenvolvimento de um país, e a elaboração legislativa compreende-se como produção de atos normativos por parte do Legislativo, Executivo e Judiciário.

Nesse sentido, este capítulo aborda a necessidade de (re)pensar a lei como parte do processo de desenvolvimento de um país – neste caso, em especial, o Brasil. A seguinte questão orienta o debate: é possível pensar em desenvolvimento sem pensar na qualidade da lei? Para respondê-la, os seguintes pontos são trabalhados: *i*) o enfraquecimento do paradigma legalista e o desafio de legislar no século XXI; *ii*) a contribuição da legística para a melhoria da qualidade da lei; *iii*) o processo legislativo brasileiro e suas principais normas orientadoras; e *iv*) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o respectivo número de leis produzidas no curso de sua execução.

Almeja-se disseminar reflexões acerca do papel da lei como instrumento que pode e deve capacitar e possibilitar o desenvolvimento.

## **2 O ENFRAQUECIMENTO DO PARADIGMA LEGALISTA E O DESAFIO DE LEGISLAR NO SÉCULO XXI**

Antes de tratar do esgotamento e da necessidade de superação do paradigma legalista, é preciso recordar alguns pressupostos que sustentam a lei como principal fonte do direito na sociedade moderna.

O direito moderno possui qualidades formais: é positivado, histórico, modificável, contingente, coercitivo e ao mesmo tempo garantidor das liberdades. Nele a lei tem papel importante e atua no controle social (Habermas, 1998).

Como bem recorda Repolês (2012), o século XIX foi o responsável pela construção da compreensão do direito como lei em sentido estrito, ou seja, como mandamento emanado do Poder Legislativo, a partir de procedimentos pré-ordenados. Nesse contexto surgiu o movimento do constitucionalismo clássico, que consagrou o modelo de constituições escritas, o movimento da codificação do direito e o conceito de ordenamento jurídico. Por conseguinte, todas essas ideias se tornaram pressupostos políticos e sociais do Estado de direito.

O Estado de direito oferece um quadro institucional rigoroso, no qual se manifestam, em simultâneo, certeza, compreensibilidade, razoabilidade, determinabilidade, estabilidade e previsibilidade (Miranda, 2009, p. 95).

- *Certeza*, como conhecimento exato das normas aplicáveis, da sua vigência e das suas condições de aplicação.
- *Compreensibilidade*, como clareza das expressões verbais das normas e susceptibilidade de compreensão pelos seus destinatários médios.
- *Razoabilidade*, como não arbitrariedade, adequação às necessidades coletivas e coerência interna das normas.
- *Determinabilidade*, como precisão, suficiente fixação dos comportamentos dos destinatários, densificação de conteúdo normativo.
- *Estabilidade*, como garantia de um mínimo de permanência das normas, por uma parte, e garantia de atos e de efeitos jurídicos produzidos, por outra parte.
- *Previsibilidade*, como susceptibilidade de se anteverem situações futuras e susceptibilidade dos destinatários, assim, organizarem as suas vidas.

Um modelo efetivo de Estado de direito não pode funcionar sem um correlato desenvolvimento do sistema democrático no qual existam procedimentos de comunicação e de relação entre o legislador e o legislado com transparência.

Outro pressuposto que opera no modelo legalista é o de que a mensagem inscrita na lei é acessível<sup>1</sup> a todos, posto que levanta uma pretensão de universalidade, abstração e generalidade. Ainda, como o paradigma legalista pressupõe universalidade, generalidade e abstração da lei, supõe-se possível a padronização das relações sociais, e assim espera-se de todos que ajam e sejam atingidos pela lei da mesma forma e no mesmo nível. A lei é igual para todos e é isso que a torna justa e capaz de ultrapassar desigualdades materiais concretas que são elementos contingentes ante a estabilidade do texto (Repolês, 2012).

Todos os pressupostos somam-se na elaboração do direito moderno reduzido ao seu componente legal. A lei é a principal fonte de controle social porque é o Estado a única fonte de resolução de conflito social. Diante do abismo entre normas e fatos, entre facticidade e validade, como diria Habermas, enfraquece e entra em crise o paradigma legalista.

É no momento da resolução do conflito social que os contrastes entre a teoria e a prática do direito, frequentemente, aparecem, ocasião em que possíveis ordenamentos paralelos teimam em surgir e em cobrar do ordenamento jurídico estatal uma reinterpretação dele próprio em face da complexidade e da sobreposição de

---

1. A acessibilidade é aqui entendida em dois sentidos: em primeiro lugar, todos têm acesso ao texto, sabem que ele foi promulgado e que está vigente, conhecem o seu conteúdo e podem escolher adequar a sua conduta aos seus preceitos. Em segundo lugar, acessibilidade é entender o conteúdo em si, todos têm compreensão dos sentidos do texto, conseguem ler a sua mensagem e captar o que é esperado deles (Repolês, 2012, p. 216-217).

regras e de valores para a decisão. Nesses casos, o ordenamento estatal moderno reage, buscando impor uma única decisão possível, dogmática e apegada ao máximo a sua própria tradição. Mas essa tentativa está fadada ao fracasso na medida em que as pessoas a ela submetidas se negam a cumpri-la, negam-lhe legitimidade e eficácia e, por isso, tendem a fragilizá-la (Cattoni de Oliveira, 2012).

Dáí a tese de Habermas (1998) de que não há Estado de direito sem democracia e vice-versa. Os destinatários da lei devem se perceber como sujeitos de direitos privados e como cidadãos, coautores que se veem na lei e passam a reconhecê-la. Os problemas de legitimidade só se solucionam pela percepção de que, na verdade, o direito faz parte da sociedade e representa a dinâmica interna dos processos político-sociais.

Nessa linha, Hespanha (2009) entende que o caráter democrático, no sentido plenamente inclusivo da palavra, depende em medida fundamental de uma boa feitura das leis quanto à ponderação dos seus objetivos, quanto à auscultação dos plurais pontos de vista existentes na sociedade, quanto à acessibilidade da sua expressão em um texto, quanto à eficácia da sua aplicabilidade a todos e em benefício de todos. “Boas são as leis que consubstanciam um governo bom. Apenas bem-feitas – reduzindo a expressão ao cumprimento de técnicas – já podem ser também as leis que exprimem um governo mau” (Hespanha, 2009, p. 31).

Na crise do paradigma legalista, duas ordens gerais de problemas atrelam-se à temática. A dinâmica de aplicação da lei encerra um caráter hermenêutico, por isso a definição dos sentidos do texto legal não é algo que se resolva no próprio texto, ao contrário, exige do intérprete instrumentos capazes de fazer frente a essa dinâmica. Encerra também um sentido prático, já que se dirige à resolução de conflitos reais, do cotidiano de pessoas reais que não necessariamente se conduzem por preceitos de lógica formal, o que exige do intérprete o uso da razão prática ligada à vivência dos conflitos presentes e dos valores compartilhados pela comunidade capazes de servir de guia para a superação de conflitos.

Por certo, os pressupostos do paradigma legalista ocultam as consequências políticas das escolhas justificadas conforme uma lógica formal jurídica que encontra certa aceitação do ponto de vista dos discursos técnicos especializados, mas que fracassa completamente do ponto de vista do enfrentamento do conflito social não técnico, político e social e que escancara as diferenças, as discriminações, o distanciamento entre os membros da comunidade e seu corpo técnico-jurídico.

Vários autores, na tentativa de enfrentar o paradigma legalista e superar suas limitações, debruçam-se sobre a construção de novas possibilidades, revendo os métodos da ciência do direito em direção a um novo paradigma e lançando-se sobre o desafio de criar mecanismos eficazes para legislar.

Habermas (1998), por exemplo, propõe o paradigma procedimentalista do Estado democrático de direito. Para ele, somente as condições procedimentais da gênese democrática das leis asseguram a legitimidade do direito, e isto requer um aprendizado social de longo prazo. Lembra que, nos paradigmas do Estado liberal e do Estado social, buscou-se a garantia dos direitos privados com o desenvolvimento da autonomia privada, perdendo-se a coesão interna entre a autonomia pública e a autonomia privada. Tendo concluído pela equiprimordialidade e pela co-originariedade das autonomias pública e privada, Habermas defendeu a tese da coesão interna entre direito e democracia. Ao contrário da velha dicotomia entre ambos, apresentada pelas doutrinas tradicionais, e estando o direito moderno despido de suas vestes transcendentais, a única maneira possível para pretender legitimidade, concluiu o autor, é que os destinatários da norma possam reconhecer-se como seus coautores; ou seja, para ser legítimo, é preciso que o direito seja produzido de maneira democrática.

Mais do que isso, hoje, é preciso pensar no futuro da lei em um mundo global. Gonçalves (2009) alerta que a emergência de múltiplos foros de direito desconecta, na realidade, o direito em relação ao Estado. A soberania estatal e a democracia formal perdem peso como fundamentos únicos da legitimidade da norma legal. Consolidam-se duas perspectivas relativamente inovadoras na abordagem às formas de regulação: a admissibilidade de fontes de normatividade jurídica extraestatais e a aceitação de processos de construção da autoridade mais dificilmente sustentáveis por dicotomias, como governantes e governados, administração e administrados, público e privado.

Na convivência entre diferentes espaços e agentes de regulação, um desafio importante passa naturalmente a ser o da internormatividade. A coexistência de diversas instâncias de regulação implica o reconhecimento mútuo entre ordens normativas baseado na partilha de objetivos e orientações comuns e na aceitação de metodologias diferentes para os alcançar. A lei precisa aceitar a legitimidade das normas de origem não governamental e dialogar com elas.

Hespanha (2009) reconhece que há agora mais normas, para além das normas constitucionais, classicamente entendidas, a serem ponderadas pelo legislador. Sendo certo que, não existindo nenhuma lista fechada destas normas – ou sequer da sua tipologia –, este fato implica um trabalho de identificação que não é fácil. O legislador tem de começar por determinar, de forma empírica e realista, o quadro das fontes do direito com que a lei vai conviver, bem como as hierarquias existentes no seio deste quadro.

O autor destaca a descoberta do pluralismo pelos juristas e aponta para duas consequências. Por um lado, ao diálogo eleitoral e parlamentar substitui-se, de acordo com uma sugestão teórica que vem de Habermas, um diálogo alargado a todo o espaço público, obedecendo a regras de validade – universalidade, inclusão,

igualdade dos participantes, regulação, processualização, transparência e boa-fé. Outra consequência da descoberta do pluralismo, inspirada em Luhmann, é a ideia central de que a necessidade de reduzir a complexidade da vida gera sistemas que filtram e organizam em formas previsíveis a multiplicidade dos eventos sociais. O direito é um deles, coisa que os juristas há muito intuíram quando se referiam aos valores da previsibilidade e de segurança, como elementos centrais da eficiência do direito. Sai aqui praticamente de cena, na avaliação da qualidade do direito e, portanto, da lei, a sua legitimidade, em termos republicanos; para o seu lugar entra algo que parece constituir uma outra forma de formular o princípio democrático: a previsibilidade, a capacidade de gerar consensos, o potencial estabilizador.

Em suma, o desafio é qualidade da lei e uma maior adequação às necessidades econômicas, sociais e culturais dos países. Isso porque a lei continua tendo uma função importante na dinâmica jurídica, mas não exatamente aquela atribuída pela teoria do direito no século XIX e parte do século XX. Essa mudança de perspectiva remete ao direito, à lei, como uma das estruturas fundantes da sociedade contemporânea a ser necessariamente observada no contexto da formação econômica, cultural e política das nações em torno dos objetivos comuns de desenvolvimento (Nusdeo, 2010).

Delley (2004), acertadamente, afirma que antes de redigir<sup>2</sup> a lei, é preciso pensá-la, e sobre isso se discute adiante.

### 3 PENSANDO A LEI: APONTAMENTOS SOBRE LEGÍSTICA

Do cuidado com a qualidade da lei despontou a legística, matéria bastante abrangente e multidisciplinar que inclui os mais diversos aspectos do fenômeno legislativo e que leva igualmente em consideração perspectivas de cunho teórico e também dimensões e ações práticas e pragmáticas.

A legística (Morand, 1999) como disciplina jurídica autônoma já foi designada como ciência da legislação (Mader, 1985) e legisprudência (Wintgens, 2002), cujo fim é racionalizar a produção do direito e o objeto, a otimização para maior eficiência da atividade legislativa do Estado.

“Pode-se definir a legística como uma metodologia da concepção da ação pública e de sua tradução normativa, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, de redação, de edição e de aplicação das normas” (Flückiger e Delley, 2007, p. 36).

---

2. Compartilhando da ideia defendida por Soares (2012, p. 233), mais adequado seria usar o verbo “elaborar”, que significa considerar o texto, mas também o contexto da lei. Mais do que redigir, elaborar remete-nos a uma dimensão de planejamento integrado do ato normativo, que, inclusive, considera seus aspectos comunicativos e informacionais, e não somente sua estrutura lógico-redacional, ou mesmo as condições de executoriedade e efetividade do futuro ato normativo.

O ideal de melhor legislar não é novo. Platão mesmo demonstrou a necessidade de revisar regularmente as leis para adaptá-las ao seu tempo. O iluminismo prestou grande atenção a tais reflexões, e basta citar Montesquieu, na França, Filangieri,<sup>3</sup> na Itália, e Bentham,<sup>4</sup> na Inglaterra. Mais tarde, no século XIX, essa discussão desenvolveu-se na Alemanha, especialmente com Savigny. Nesse período a discussão restringiu-se essencialmente a uma perspectiva jurídica e concentrou-se, sobretudo, em questões relativas à redação legislativa.

Na primeira metade do século XX, o tema da legislação despertou pouco interesse. Nesse período, juristas e advogados estavam basicamente interessados na aplicação e na interpretação da legislação e tinham um interesse muito reduzido em sua criação e elaboração. A situação começou a se modificar na década de 1960, quando o foco do interesse científico, mais uma vez, voltou a se orientar para a legislação, tanto para sua preparação quanto para sua aplicação e seu impacto sobre a vida em sociedade (Mader, 2009, p. 46).<sup>5</sup> A principal abordagem ou perspectiva jurídica, à época, expandiu-se de modo a incluir outras disciplinas, como as ciências políticas e administrativas, a economia, a linguística, a psicologia, entre outras. Peter Noll, um advogado criminalista suíço, teve um papel fundamental nesse processo (Mader, 2009).

Soares (2007) recorda que, nos anos 1970, a preocupação com a efetividade das leis ganhou espaço não só nas discussões teóricas sobre a legislação, mas integrou a agenda política de países desenvolvidos e com democracias consolidadas. Dentre as várias questões que motivaram a perspectiva da melhoria da lei como motor para a consecução de políticas públicas, a autora aponta a necessidade de um planejamento legislativo, a constatação de que o governo cada vez mais legislava e que a legislação era o braço da implementação de programas.

“Em termos pragmáticos, isto significou uma atenção à fase pré-legislativa: a opção por uma ação legislativa deveria considerar os ônus para os cidadãos, empresas e administração pública” (Soares, 2007, p. 138).

De maneira didática, Mader (2009) divide os campos de interesse da legística em oito áreas principais.

---

3. Gaetano Filangieri escreveu: “Science de la législaton”. Teorizou sobre a avaliação legislativa, caminho crucial para a racionalização do processo legislativo.

4. Jeremy Bentham interessava-se de perto pela elaboração das leis e confeccionou a primeira obra de legística formal, com o título *Nomography of the art of inditing laws*.

5. Na tentativa de resumir a história da legística, cinco períodos específicos podem ser identificados: período filosófico, ocorrido durante as duas ou três primeiras décadas, logo após o Iluminismo; período de maior insistência nos aspectos formais de redação; um terceiro período, bastante prolongado, de desconsideração da produção legislativa, mesmo entre juristas e advogados; um quarto período, na década de 1960, quando houve o renascimento da legística e uma mudança de ênfase para a legística material ou para a metodologia da legislação, graças a Peter Noll; e um quinto período, o atual, no qual há uma abordagem mais abrangente da legislação, baseada nos conhecimentos, nos conceitos e na metodologia de várias disciplinas científicas, de forma que a legística deixou de ser domínio de juristas e advogados (Mader, 2009, p. 46).

- *Metodologia legislativa*, também chamada de *legística material*. A metodologia legislativa trata do teor normativo da legislação ou, mais especificamente, propõe uma forma metódica de se elaborar o seu teor normativo. Também procura desenvolver ferramentas de uso prático, que venham facilitar as diferentes etapas analíticas, a sequência de passos inerentes à abordagem metodológica.
- *Técnica legislativa* ou *legística formal*. Trata dos aspectos formais e legais da legislação: os diferentes tipos de atos normativos, as instituições jurídicas, a estrutura formal dos atos normativos e a forma por meio da qual novas leis são introduzidas ou integradas no arcabouço normativo preexistente.
- *Redação legislativa* propriamente dita, ou seja, a forma de se expressar o teor normativo do conteúdo das leis, concernente, especificamente, aos aspectos linguísticos.
- *Comunicação*, que tem relação com a redação legislativa e que inclui as diferentes formas de se publicarem oficialmente as peças legislativas, além de uma ampla gama de atividades de informação<sup>6</sup> e comunicação em torno da legislação.
- *Procedimento legislativo*, processo de preparação, aprovação e execução, pois uma lei deve seguir vários níveis e regras, que podem influenciar consideravelmente na qualidade formal e material da legislação. A adoção de um ou outro procedimento pode contribuir para aprimorar a legislação ou, ao contrário, limitar sua abrangência, reduzindo-lhe a eficácia.<sup>7</sup>
- *Gestão de projetos legislativos*. A preparação de legislação não é mais considerada um privilégio de advogados particularmente talentosos, que redigem o texto normativo como se fossem autores a redigir seus romances ou poemas. Esse conceito, que ainda predominava na primeira metade do século XX e que implica uma percepção literária do trabalho legislativo, encontra-se hoje totalmente desatualizado. Na maioria dos casos, a preparação de legislação é uma tarefa na qual têm participação várias pessoas, várias unidades administrativas. É uma tarefa que tem de ser realizada, é claro, dentro de um prazo específico. Em outras palavras, é plenamente legítimo considerar que os princípios e as técnicas de gestão

6. A informação e a divulgação do conhecimento sobre a norma existente são pré-requisitos para a atuação daqueles que, entre os vários grupos de interesse, observam a legislação, seja a área administrativa, sejam os tribunais, sejam os indivíduos, sejam as empresas. Todos esses grupos de interesse devem agir de acordo com a lei. Assim, devem ser providos das informações e dos conhecimentos necessários sobre o material abordado nas peças legislativas (Mader, 2009, p. 48).

7. Em tal contexto, uma das questões relativas a procedimentos que deve ser tratada, por exemplo, é a necessidade ou não de um amplo processo de consulta pública antes dos projetos de lei serem discutidos no parlamento. Outra questão é saber como os diferentes ministérios devem trabalhar em cooperação quando está sendo preparada uma proposta de legislação (Mader, 2009, p. 48).



de projetos podem ser aplicados de forma bastante útil na preparação da legislação. Portanto, é necessário que os especialistas em legística estejam familiarizados com tais conceitos e ferramentas relativos à gestão de projetos.

- *Sociologia empírica da legislação*, que se atém ao processo político que antecede o processo de aplicação e execução da lei. Ela vem descrever e analisar a prática legislativa.
- *Teoria da legislação*, que tece reflexões críticas e avalia as funções da legislação, funções estas que, pelo menos até certo ponto, têm-se modificado como resultado da transformação do papel do Estado na sociedade.

O objetivo da legística é aprimorar a qualidade da legislação ou tornar as leis melhores. Seria um equívoco, porém, limitar a legística a assuntos e objetivos puramente práticos. Sua ambição também abrange a possibilidade de haver uma melhor compreensão do fenômeno legislativo, bem como de seus impactos na realidade social. Os propósitos, tanto práticos quanto teóricos, da legística têm caráter complementar. Os progressos nessa área somente poderão ser feitos se ambos os aspectos forem levados em consideração simultaneamente.

Alguns alertas sobre o ato de pensar a lei e sobre a legística precisam ser feitos. Pois bem, preparar a legislação não é uma atividade científica, ou seja, a legística não é uma disciplina científica em sentido estrito, não é uma ciência. Ela é, até certo ponto, calcada no conhecimento científico, mas ainda permanece em grande parte baseada numa experiência prática e artesanal.

Os especialistas em legística, de dentro ou de fora da administração, não são os legisladores, mas auxiliares dos tomadores da decisão política. Os legistas não podem e não devem assumir o papel do legislador. O que podem e devem fazer é garantir que o legislador tenha à mão toda a informação útil ou necessária para tomar decisões qualificadas, baseadas em evidências.

Do ponto de vista da legística, algumas tendências são preocupantes. O aumento acentuado da quantidade de legislação, por exemplo, está parcialmente relacionado com o fato de que os legisladores estão a cada dia mais inclinados a elaborar leis cada vez mais detalhadas porque não confiam na legislação ou porque consideram que os tribunais precisam desse detalhamento.

Outro problema é a aceleração do processo legislativo e a instabilidade cada vez maior da legislação, a vida muito curta da lei. Estabilidade é essencial à legislação e precisa ser garantida para que esta possa cumprir realmente sua função fundamental perante a sociedade.

Apesar desses alertas, os países estão cientes do fato de que uma boa legislação é elemento essencial para uma boa governança. Um arcabouço institucional estável e regras legais que respondam adequadamente às necessidades socioeconômicas e às expectativas da população são as melhores garantias para segurança, justiça social, desenvolvimento econômico e bem-estar.

#### 4 O OFÍCIO DE LEGISLAR NO BRASIL: ALGUMAS NORMAS ORIENTADORAS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Ao longo dos anos, a maioria dos países, seja de *civil law*, seja de *common law*, acumulou um grande estoque de leis, de atos normativos, e isso gerou (e vem gerando) vários problemas, tais como: “a) dificuldades na interpretação-aplicação; b) distanciamento entre a lei e o cidadão provocado por falhas de compreensão e de acesso ao texto; c) incerteza acerca do direito vigente, sobretudo em sistemas normativos complexos” (Soares, 2007, p. 138).

Por esse motivo, a preocupação com a qualidade da legislação, do aumento do seu nível de eficácia, foi expressa em inúmeros estudos, políticas de boa legislação, desenvolvimento de metodologias e de sistemas de tecnologia da informação a serviço da atividade de legislação (Soares, 2012a).

As principais discussões sobre as intersecções entre a qualidade da lei e o desenvolvimento econômico e social partiram das recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – *Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques*, dos documentos produzidos pela União Europeia, tais como: *Mandelkern Report*, e dos programas *Better Regulation* e *Better Lawmaking*.

Em 2007 a OCDE publicou o *Relatório sobre a reforma regulatória: Brasil – fortalecendo a governança para o crescimento*.<sup>8</sup> O trecho abaixo do relatório da OCDE demonstra parte dos problemas enfrentados pelo Brasil no tocante à legislação:

Com um importante número de instrumentos legais produzidos anualmente, hoje o Brasil tem mais de 3,5 milhões de normas nos níveis federal, estadual e municipal, as quais foram emitidas após a promulgação da Constituição Federal em 1988. Mais de 68% do estoque de atos normativos federais foram anulados com a Constituição, mas os demais instrumentos legais ainda são motivo de confusão, pois existem textos obsoletos, parcialmente desatualizados ou sobrepostos a outras normas legais. Isso levou à incerteza legal e conflito, criando custos desnecessários para empresas e cidadãos. Desde 1998, a Lei Complementar nº 95 está em vigor, e determina que as secretarias especiais e os ministérios, bem como as entidades da administração indireta, adotem

8. O relacionamento entre o Brasil e a OCDE aprofundou-se a partir de 1999, ocasião em que o Conselho da OCDE decidiu criar um programa direcionado ao Brasil. A permanência do país no BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – (*Building Better Global Economic*) também contribuiu para isso. O Brasil não é membro da organização, mas participa de comitês, grupos de trabalho, fóruns, sendo, em alguns, observador *ad hoc*.

medidas para fazer a seleção e a consolidação dos decretos e de outros instrumentos legais em suas áreas de responsabilidade. Entretanto, poucas propostas para a consolidação legal têm sido feitas desde então (OCDE, 2007, p. 32).

Em verdade, o processo legislativo brasileiro é bastante complexo. Existem no Brasil cerca de 5 mil entes legiferantes em três ordens normativas distintas (União, estados e municípios), muitas vezes com competências concorrentes. Ao lado disso, a administração pública também legisla para dar condições e aplicabilidade à lei (Soares, 2009, p. 57). A figura 1 procura dar visibilidade a esta complexidade.

FIGURA 1  
Complexidade do sistema normativo brasileiro



Fonte: Soares (2012b).

O Brasil, atualmente, enfrenta fenômenos interessantes que colocam o ofício de legislar em lugar de destaque. O Poder Executivo legisla, o Poder Legislativo cumpre seu mister em clima de desconfiança, por falta de credibilidade, e o Poder Judiciário também inova com criações legislativas.

A desconfiança no Poder Legislativo pode ser exemplificada na pesquisa da Vox Populi sobre confiança em instituições políticas referente aos anos de 1993, 2003 e 2006. Com base em entrevistas – para o brasileiro médio –, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o Congresso Nacional possuíam percentuais consideráveis para as respostas “confia pouco” e “não confia nunca”.

TABELA 1  
Confiança em instituições políticas

Resposta	Assembleia Legislativa de Minas Gerais			Congresso Nacional		
	1993	2003	2006	1993	2003	2006
Confia sempre (%)	13	10	6	10	8	4
Confia na maior parte do tempo (%)	12	16	15	9	15	11
Confia pouco (%)	26	37	34	25	35	32
Não confia nunca (%)	38	31	38	47	36	47
Não sabe/não respondeu (%)	11	6	6	10	6	6
Número de entrevistados – população adulta do estado de Minas Gerais	1.153	5.000	6.300	1.153	5.000	6.300

Fonte: Vox Populi *apud* Soares (2009, p. 60).

De fato a questão da técnica legislativa só entrou formalmente na pauta do Poder Executivo federal brasileiro na década de 1990, em 1992, com a publicação da primeira edição do *Manual de redação da Presidência da República*, cuja segunda parte é integralmente dedicada a questões de elaboração legislativa.

Seis anos depois, em 1998, foi sancionada a Lei Complementar nº 95, em observância ao disposto no Art. 59, §1º da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Conquanto não esgote a potencialidade da legística, a norma sintetiza algumas soluções importantes para a qualificação da ação legislativa.

A iniciativa foi importante para garantir o princípio da responsabilidade, impedindo, em tese, que se trabalhe de modo aventureiro na hora de legislar. No entanto, o descumprimento das normas da Lei Complementar nº 95/1998 não gera invalidade do ato, como está expresso no Art. 18,<sup>9</sup> ao final do texto.

Em 2002, o Decreto nº 4.176 regulamentou a Lei Complementar nº 95. O anexo I do decreto trouxe questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo, uma espécie de *check list* que prepara o resumo do impacto da futura legislação. Tem influência da *list blue* do direito alemão, cujo fim é realizar um diagnóstico da situação-problema e um prognóstico em relação às variáveis de impacto. O anexo I contém este importante instrumento de avaliação de impacto, mas conta com baixo grau de internalização na rotina legislativa brasileira.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, com âmbito de incidência sobre o Executivo, o Legislativo e o

9. "Art. 18. Eventual inexistência formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento" (Brasil, 1998).

Judiciário, veio depois para reorientar não só a difusão da informação jurídica, especificamente de natureza legislativo-parlamentar, mas o circuito de informações necessárias a uma justificação da própria existência do ato (Soares, 2012a).

Assim, os órgãos com competências normativas, ao final do seu processo hermenêutico para a densificação dos atos normativos de sua competência, devem conformar sua atividade de gestão da elaboração legislativa à Lei Complementar nº 95/1998, ao Decreto nº 4.176/2002 e também à Lei nº 12.527/2011.

Essas normas orientadoras do processo legislativo brasileiro giram, na verdade, em torno de determinados objetivos: otimização do contraditório, densificação dos princípios constitucionais e avaliação do caso concreto.

Lembre-se que a “lei não se opera no vazio, ela se insere em um sistema jurídico e atua sobre a realidade” (Soares, 2009, p. 63). Portanto, não adianta criar uma norma se não existe uma cultura receptiva a ela. O ofício de legislar precisa ser fomentado por essas boas práticas, por esses regramentos que se prestam a apoiar o legislador, não só no âmbito federal, mas no estadual e no municipal.

## 5 REPENSANDO A LEI: LEGISLAR PARA DESENVOLVER

Em um país como o Brasil, que possui um número expressivo de leis e normas, que tem o ofício de legislar como rotina nos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, as razões que impulsionam a criação do direito, a criação da lei, precisam ser investigadas. Caupers (2009) tratou de algumas dessas razões e suas consequências.

Para Caupers (2009), razões jurídicas, razões políticas, razões substanciais e/ou razões oportunistas são as que levam o cidadão comum a preocupar-se e perguntar: por que razão se fez, ou se pretende fazer, uma lei; por que razão se fez a lei agora e não em momento anterior ou por que razão não se deixou a iniciativa legislativa para mais tarde ou, ainda, por que se legislou em certo sentido e não em outro.

Para entender um pouco melhor essas razões, Caupers (2009) afirma que as razões jurídicas são ditadas pela coerência lógica inerente ao ordenamento jurídico – por exemplo, razões de natureza constitucional, patentes quando a lei visa concretizar imperativos ditados pela lei fundamental. As razões políticas são ditadas pela intenção de cumprir um dever político, constante do programa do governo ou do programa eleitoral, da força política majoritariamente sufragada pelo eleitorado. As razões substanciais, por outro lado, são ditadas para tentar resolver uma determinada questão de natureza social, econômica, organizativa, dando resposta pronta

e adequada a problemas<sup>10</sup> graves e ocorrências imprevisíveis. Por último, as razões oportunistas, que são conjunturais, senão mesmo acidentais, que visam satisfazer *opinion makers* (formadores de opinião pública).

Ao lado disso, as diversas razões que podem conduzir à publicação de uma lei implicam, conseqüentemente, um grau de constrangimento da decisão legislativa. Tratando-se de concretizar uma imposição constitucional, a falta da lei pode gerar uma situação de omissão, um decaimento no dever de assegurar a execução da Constituição. Se as motivações para a adoção da lei, porém, não forem jurídicas, mas de índole política, o governo – e o parlamento – disporão de maior liberdade, já que a decisão legislativa é relativamente livre. As motivações substanciais deixarão grande liberdade aos órgãos com competência legislativa. Ainda, as motivações oportunistas que se encontram totalmente à disposição do legislador poderão transformar a lei essencialmente em um instrumento político, conferindo-lhe um papel simbólico.

Sim, é preciso responsabilidade no momento de elaborar a lei, criar o direito. Caso isso não ocorra, perde a lei seu estatuto e importância como referencial de acompanhamento e influência sobre os processos de desenvolvimento, por conta das dificuldades teóricas das quais sofre o próprio direito na sua metodologia e definição, como produto cultural e histórico que é, adquirindo contornos diferenciados e próprios de cada espaço em que se propõe a estabelecer a sua função de controle social.

Mais do que pensar a lei, pensar em suas razões, na sociedade atual, repensar a lei significa enfrentar a crise do paradigma legalista, assegurar formal e materialmente a autodeterminação dos indivíduos, fomentar o contraditório entre os diferentes repertórios dos impactados pela lei, perceber a legislação como aglutinadora e como instrumento em constante diálogo com a política, resgatar a confiança no direito e, essencialmente, entender cada lei como parte integrante do projeto de desenvolvimento do país, projeto este traçado no Estado democrático de direito pela Constituição.

Antes de discutir o caso brasileiro, as dificuldades de pensar e repensar a lei como instrumento de desenvolvimento, é relevante e necessário mencionar algumas compreensões em torno da palavra “desenvolvimento”, as dificuldades de aplicação e a noção adotada neste ensaio.

Com grande frequência, o desenvolvimento é compreendido como crescimento econômico. Entretanto, essa é uma definição simplista. Deve-se adotar um ponto

---

10. Um problema, no sentido de circunstância que suscita uma intervenção legislativa, resulta de uma espécie de desfasamento entre a realidade, tal como é percebida pelos decisores legislativos, e a perspectiva destes sobre aquilo que deveria ser a realidade (Caupers, 2009).

de vista mais abrangente, pois o desenvolvimento traz consequências econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas. Hoje existe, de comum acordo, a noção de que não há uma definição única e não contenciosa em torno de desenvolvimento, já que não pode e não deve ser definido de forma neutra.

Para Karpen (2009), o desenvolvimento é um termo normativo em vários sentidos. Em primeiro lugar, cobre as percepções de uma direção desejada das mudanças sociais. Em segundo lugar, o termo é baseado em teorias que tratam dos motivos para o não desenvolvimento. Em terceiro lugar, traz em si asserções afirmativas de grupos sociais que tentam promover mudanças.

Ademais, o desenvolvimento é um termo normativo porque inclui também as decisões em torno das medidas que são necessárias para dar início às mudanças sociais e apoiá-las. Por outro lado, a noção de desenvolvimento depende da mudança que ocorre nos vários períodos da história e é sempre um resultado de comparação. O desenvolvimento pode se concentrar na democratização política e na reconciliação. Pode focalizar-se ainda em fatores sociais, ou seja, percepções em torno de progresso e de ideologia.

No mundo globalizado é de suma importância um acordo sobre o que é o desenvolvimento, já que programas nacionais e internacionais de auxílio a países em desenvolvimento dependem exatamente dessa definição, de saber o que é o desenvolvimento e em que ponto se encontra.

Os indicadores utilizados para avaliar o desenvolvimento são, primeiramente, fatores econômicos, como crescimento, emprego, renda *per capita*, produto interno bruto etc. Outros indicadores são os relativos às mudanças estruturais e sociais e à modificação dos valores sociais, como educação, instrução, saúde, distribuição justa de riqueza e governança eficaz, bem como administração e independência política e econômica (Karpen, 2009).

A reflexão em torno do que significa desenvolvimento não pode deixar de mencionar sua consolidação como um direito no âmbito internacional na segunda metade do século XX. O reconhecimento do desenvolvimento como direito humano inalienável ocorreu em 14 de dezembro de 1981, diante da manifestação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Depois, em 1986, foi aprovada a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento por meio da Resolução nº 41/128, a qual reconheceu o desenvolvimento como processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Segundo Salomon (2008), o direito ao desenvolvimento é considerado como um direito síntese, pois integra um conjunto de direitos humanos, tendo como objetivo último a promoção e a aplicação desses outros direitos. Reclama uma estrutura favorável para sua realização que habilita para o exercício de outros direitos. Atente-se para uma configuração programática que, a despeito da base alargada, não deve ficar restrita ao campo das boas intenções.

Uma característica do direito ao desenvolvimento é que se baseia em uma abordagem de responsabilização, tratando-se menos de estabelecer um novo direito e mais de designar responsabilidades, criando um campo de ação que consiga dar melhor efetividade a direitos já existentes. Isso reforça o entendimento como um direito matriz, anterior, preliminar e basilar, sem o qual um rol extenso de outros direitos não poderá ser executado.

Essa compreensão do desenvolvimento como direito humano contribuiu para transformar a sua dimensão conceitual e procedimental, tornando-o como um processo, que deve ser ao mesmo tempo plural, participativo e efetivamente democrático, demandando a opinião e o efetivo posicionamento de todos aqueles afetados pelas chamadas “decisões de desenvolvimento”, que abrangem planos e programas de governos e/ou de empresas.

A par desse reconhecimento, o conceito de desenvolvimento é controverso em relação ao seu conteúdo, às características e às possibilidades de aplicação. Neste trabalho uma concepção adotada é a de Sen (2000), na obra *Desenvolvimento como liberdade*. O foco do autor está nos países ditos periféricos e na forma de enxergarem necessidades acerca do desenvolvimento, o qual ultrapassa e alarga as fronteiras do mero crescimento econômico.

Para Sen (2000), problemas críticos dessas nações – como pobreza, fome, desnutrição decorrente de necessidades alimentares insatisfeitas, violação de liberdades básicas e políticas, desprezo pela condição das mulheres e ameaças ao meio ambiente e à sustentabilidade da vida econômica e social – são condicionantes da demanda por um tipo de desenvolvimento que pressupõe a ampliação das liberdades básicas, com inclusão social e promoção dos direitos fundamentais.

O verdadeiro desenvolvimento, portanto, consistiria na remoção de restrições à liberdade de escolha racional das pessoas, incluindo-se neste rol a educação, a saúde e a participação política. Seria imposta aos Estados nacionais a necessidade de instituições capazes de promover o “desenvolvimento mediante o estímulo às liberdades instrumentais básicas – econômica, social e política –, com a interação entre oportunidades econômicas e políticas, serviços sociais, transparência e segurança protetora” (Sen, 2000, p. 14).



A liberdade é fator crucial no desenvolvimento, pois é capaz de orientar duas razões de análise: *i*) a eficácia do desenvolvimento depende da liberdade das pessoas e das instituições que as garantam, em especial no tocante à garantia dos direitos humanos; e *ii*) a avaliação deste processo deve ser feita sobre os níveis de alargamento destas liberdades.

A partir da concepção de desenvolvimento como liberdade são estabelecidos alguns fundamentos teóricos para o resgate da necessidade de novas abordagens, centradas no contexto local de cada país e no pluralismo jurídico. Seguindo o desiderato proposto na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas, Sen (2000) afirma que o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem ponderadamente sua condição de agentes.

Toda essa abordagem sobre o que é o desenvolvimento permeia a temática proposta, pois se defende que é possível desenvolver o Estado baseado em legislação de qualidade. A lei planejada e pautada nos recursos disponibilizados pela legística torna-se peça fundamental na condução de programas, políticas, ações governamentais que ambicionem um salto na satisfação das demandas sociais e no incremento do desenvolvimento.

A seguir o caso brasileiro é utilizado para demonstrar a necessidade da harmonia entre leis e propostas de desenvolvimento. De maneira especial, é abordado o PAC, evidenciando-se o impacto normativo do programa e algumas de suas implicações práticas para o processo de desenvolvimento em curso no país.

## **6 O PROGRAMA BRASILEIRO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E A QUALIDADE DAS LEIS: É POSSÍVEL PENSAR EM DESENVOLVIMENTO SEM PENSAR NA QUALIDADE DAS LEIS?**

O planejamento de políticas públicas, a preocupação com a *accountability* e o incremento de modificações organizacionais para boa governança reforçaram o ambiente da atividade de legislação como ação.

No Brasil essas discussões precisam ser aclimatadas ao processo de constitucionalização de 1988, que foi responsável por uma nova percepção do desenvolvimento, partindo de uma ótica distinta daquela que havia marcado a era desenvolvimentista, na década de 1970, cuja prioridade absoluta era o crescimento econômico. Com a Constituição Federal de 1988, a tônica do debate incorporou, necessariamente, as dimensões da ética, da equidade e da sustentabilidade, objetivando a construção do bem-estar coletivo.

A Constituição Federal de 1988 instaurou princípios de amplas liberdades políticas no país. Liberdades de organização, de expressão, de imprensa, de participação e ampla liberdade de formação de partidos políticos. Sepultou o legado

autoritário e fortaleceu os valores democráticos, da amplitude dos direitos de contestação pública e da liberdade de oposição (Diniz, 2010).

Sob esse ponto de vista, o desenvolvimento adquiriu uma valoração enriquecida pela principiologia constitucional pautada no desenvolvimento com sustentabilidade, na essencialidade da participação social e na eliminação de desigualdades regionais.

Nesse novo processo de desenvolvimento, cujo fundamento é teórico-normativo, “as abordagens contemporâneas propõem um enfoque alternativo que resgata a relevância do papel regulador, indutor e, sobretudo, coordenador do Estado” (Diniz, 2010, p. 18).

Na Constituição Federal de 1988, as concepções públicas do direito e as formulações de políticas públicas respectivas ganharam o condão de ampliar o alcance das instituições diretamente e para um grupo muito maior de envolvidos nos processos de desenvolvimento.

A ação normativa mais abrangente e recente do Executivo federal brasileiro, com olhos voltados para o desenvolvimento, foi o pacote de normas editado por ocasião do lançamento e implementação do PAC, em 28 de janeiro de 2007. Um conjunto de leis, medidas provisórias<sup>11</sup> e outras normas previu medidas institucionais para o aumento de investimentos no país e para a execução de projetos infraestruturais.

O PAC foi lançado em 2007, no primeiro ano do segundo mandato do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Atualmente, encontra-se na segunda versão, PAC 2, na vigência do mandato da presidente Dilma Rousseff, lançado por ocasião da sua reeleição. Já são mais de oito anos de execução do programa.

O programa materializa e concretiza boa parte do esforço do governo federal brasileiro em retomar sua capacidade de investimento; dessa forma, define como prioritária a condução de projetos de infraestrutura – logística, energética, hídrica, urbana e social (Pires, 2015).

Sobre o programa, Abrúcio (2011) afirma que o governo Lula tentou acoplar um projeto de gerenciamento com um novo modelo de desenvolvimento e que deste casamento houve bons resultados tanto nos meios adotados – em particular

---

11. Exemplos: Medida Provisória (MP) nº 348/2007: cria o Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-PE) para captar recursos privados para projetos do PAC nas áreas de energia e transporte; MP nº 349/2007: cria o Fundo de Investimentos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), capitalizado com R\$ 5 bilhões, provenientes do patrimônio líquido do FGTS. Os recursos do fundo serão destinados a investimentos em energia, transportes, portos e saneamento; MP nº 350/2007: modifica as normas do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para permitir a antecipação da compra de imóvel arrendado; MP nº 351/2007: cria incentivos fiscais sob a forma de desoneração da cobrança do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), para empresas que façam obras do PAC em transportes, portos, energia e saneamento; MP nº 352/2007: cria incentivos fiscais para as indústrias de equipamento para a TV digital e de componentes de semicondutores; MP nº 353/2007: cria 157 cargos comissionados para extinguir a Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

o modelo de monitoramento e, embora pouco institucionalizado, as formas de coordenação intra e intergovernamentais – quanto nos fins, trazendo ao centro da agenda temas fundamentais para desenvolver o país e que estavam escanteados ou mal tratados.

Nesses anos mais recentes de programa, é claro que várias ações do PAC foram insatisfatórias e deixaram a desejar, afóra que há muito a ser feito em termos de políticas para infraestrutura e desenvolvimento no âmbito federal. Contudo, mais do que os sucessos (também importantes em si), o destaque vai para o fato de que o PAC reordenou parte do papel do Estado nacional, algo que não poderá ser ignorado (Abrúcio, 2011).

Reconhecer que a ação do Estado é necessária para o desenvolvimento insere-se no contexto do século XXI, que se iniciou sob um novo ciclo de ativismo estatal, pós-fracasso da agenda de reformas do Consenso de Washington.<sup>12</sup> No entanto, Cardoso Júnior e Gomide (2011) ressaltam que, passada mais de uma década com o Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da coalizão partidária que governa o Brasil (Lula e Dilma), não se identifica qualquer reflexão estratégica sobre o Estado, tampouco sobre o aparato administrativo que se deseja para dar continuidade às transformações que se verificam desde o início do novo milênio. Ou seja, “uma reflexão que vincule o tema da administração pública a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado” (Cardoso Júnior e Gomide, 2011, p. 35).

Os autores denunciam um *pragmatismo acentuado como método de governo* e de reestruturação da administração pública, já que a prática de condução cotidiana da gestão governamental ocorre por meio da superposição de medidas administrativas com baixo grau de institucionalidade, nas quais vigoram o informalismo e as decisões *ad hoc* para processos reais. Denunciam também que o padrão de gestão da máquina pública é movido à base do binômio “pendência *versus* providência”, que, embora possa parecer a única via de curto prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acaba por explicitar as contradições históricas e a heterogeneidade da formação do Estado e da administração pública no Brasil (Cardoso Júnior e Gomide, 2011).

Com base nesses argumentos, é preciso considerar a forma como os operadores conceberam e concebem o programa e atuaram e atuam para lhe dar concretude cotidiana. Sobre o exercício do poder normativo do Executivo federal brasileiro – de 28 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2014 – foram aprovadas e publicadas 140 normas para a execução do programa.<sup>13</sup> Este número é importante porque

12. Sobre esse tema, ler Pereira (1991).

13. Esse levantamento foi feito a partir dos seguintes portais eletrônicos: *i)* <[www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br)>; *ii)* <[www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)>; *iii)* <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>; e *iv)* <[www.lexml.gov.br](http://www.lexml.gov.br)>. Nesses sítios as expressões “Programa de Aceleração do Crescimento” e “PAC” foram utilizadas para a busca de ações normativas.

a preocupação finca-se na legislação responsável, aquela elaborada em ambiente de avaliação legislativa. Neste viés a avaliação paira sobre a elaboração de novas normas e também sobre a avaliação das normas vigentes, almejando a melhoria na compreensão, no acesso e no nível de eficácia da legislação.

O cenário brasileiro é, neste sentido, preocupante. Em 2007 estimava-se que o número de leis no sistema judiciário brasileiro era da ordem de 3.510.804 normas, segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (Amaral, 2007). Destaque-se que essas mais de 3,5 milhões de normas nos níveis federal, estadual e municipal, contabilizadas até 2007, foram emitidas após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso porque mais de 68% do estoque de atos normativos federais foram anulados com a atual Constituição.

Na tabela 2, retirada do relatório da OCDE *Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento*, demonstram-se as regulamentações adotadas no Brasil após a Constituição Federal de 1988.

TABELA 2  
Regulamentações legais no Brasil adotadas após a Constituição de 1988

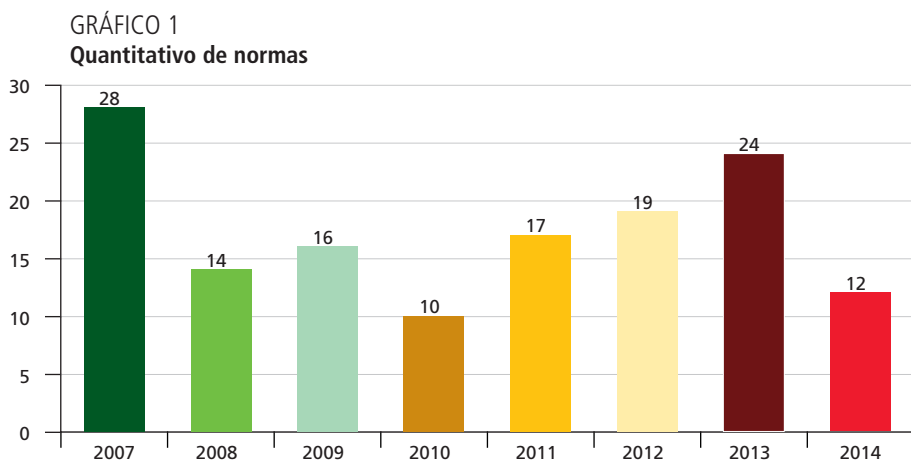
Normas federais	Número de normas federais gerais	
Constituição Federal		1
Emendas constitucionais de revisões		6
Emendas constitucionais		52
Leis delegadas		2
Leis complementares		63
Leis ordinárias		3.701
Medidas provisórias originais		940
Medidas provisórias reeditadas		5.491
Decretos federais		8.947
Normas complementares		122.568
<b>Total</b>		<b>141.771</b>
Normas estaduais	Número de normas estaduais gerais	Média por estado
Leis ordinárias complementares	206.202	-
Decretos	296.124	-
Normas complementares	388.786	-
<b>Total</b>	<b>891.112</b>	<b>33.004</b>
Normas municipais	Número de normas municipais gerais	Média por município
Leis ordinárias complementares	418.088	-
Decretos	467.464	-
Normas complementares	1.592.368	-
<b>Total</b>	<b>2.477.920</b>	<b>446</b>

Fonte: OCDE (2007, p. 33).

Esses números remetem ao fato de que os instrumentos legais ainda são motivo de confusão, já que existem textos obsoletos, parcialmente desatualizados ou sobrepostos a outras normas legais. Tal realidade, por outro lado, também conduz à incerteza legal e ao conflito, criando custos desnecessários para empresas e cidadãos.

No sentido de se obter uma melhor visualização do levantamento de dados sobre o PAC, o gráfico 1 demonstra ano a ano a quantidade de normas oriundas do Poder Executivo federal brasileiro, seja por seu poder normativo, seja por sua iniciativa bem-sucedida na proposição de leis.

Do total de 140 ações normativas para a execução do programa, têm-se: 28 em 2007; quatorze em 2008; dezesseis em 2009; dez em 2010; dezessete em 2011; dezenove em 2012; 24 em 2013; e doze em 2014.

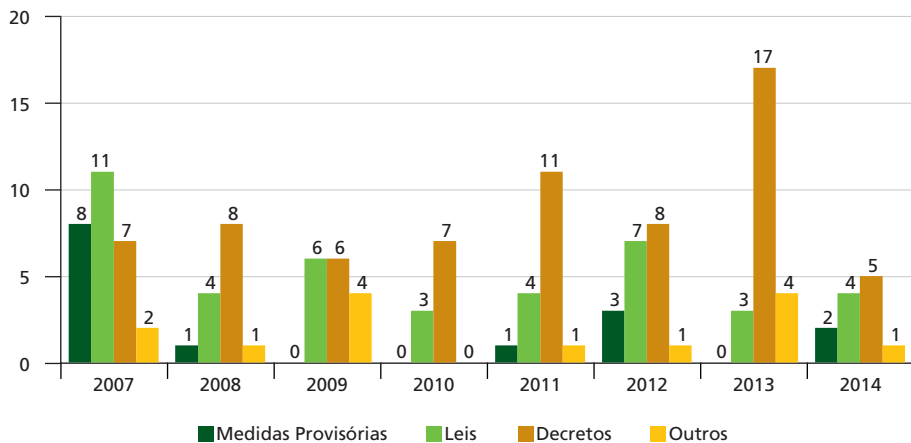


Elaboração das autoras.

Ao serem divididas em tipos, medidas provisórias, leis, decretos e outros – portarias, atos da Presidência etc. – (gráfico 2), percebe-se o importante número de medidas provisórias, em 2007, por ocasião do lançamento do PAC, já que essas medidas são poderosas armas para alterar unilateralmente o *status quo* legal, cuja entrada em vigor é imediata, mesmo que precise ser validada pelo Legislativo dentro de um período determinado.

A quantidade de decretos ao longo dos anos também é interessante, o que reforça a ideia de que o decreto tem sido o instrumento normativo mais aplicado para dar concretude às ações do Executivo.

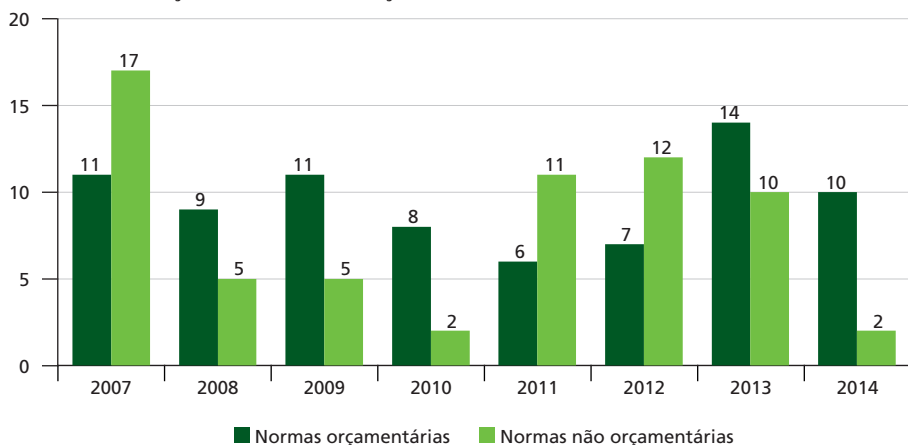
GRÁFICO 2  
Tipos de normas



Elaboração das autoras.

Na atual experiência democrática brasileira pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o Executivo federal detém a prerrogativa de iniciar a legislação de maior interesse, a orçamentação;<sup>14</sup> por este motivo, o gráfico 3 buscou demonstrar o quantitativo de normas orçamentárias e não orçamentárias do período. As transferências obrigatórias para estados e municípios relacionadas às obras do PAC são recorrentes e confirmam o não contingenciamento de recursos para o programa.

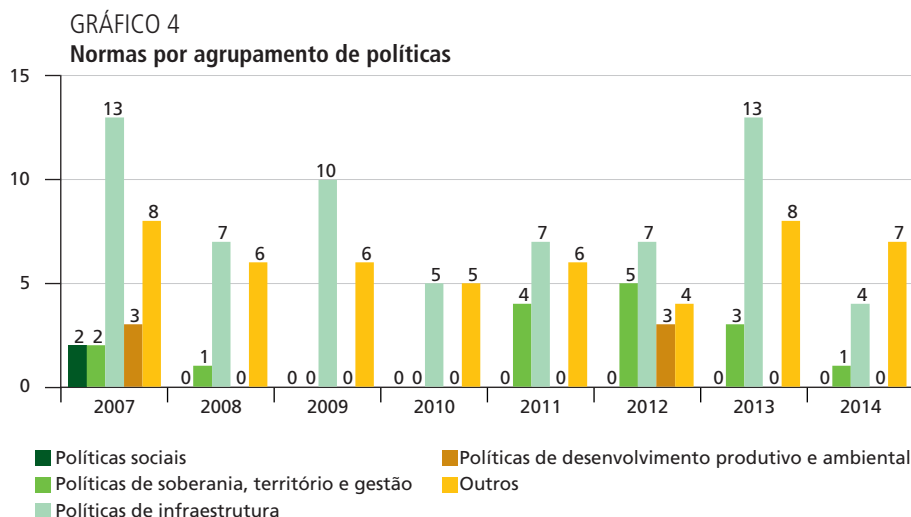
GRÁFICO 3  
Normas orçamentárias e não orçamentárias



Elaboração das autoras.

14. Conforme Artigo 61, §1º, alínea b, da Constituição Federal de 1988.

O gráfico 4 buscou, de alguma forma, agrupar as normas por tipos de políticas.<sup>15</sup> Assim, as políticas foram reunidas com base em programas temáticos e áreas programáticas pensadas a partir do Plano Plurianual (PPA) da União. As políticas sociais englobam: seguridade social; direitos humanos e segurança pública; e educação, esportes e cultura. As políticas de soberania, território e gestão englobam: soberania e território; e política econômica e gestão pública. As políticas de infraestrutura englobam: planejamento urbano, habitação, saneamento e usos do solo; energia e comunicações; e mobilidade urbana e transportes. As políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental englobam: desenvolvimento produtivo com inovação; e desenvolvimento produtivo com sustentabilidade. No gráfico 4 fica clara a definição do programa em priorizar a condução de projetos de infraestrutura.



Elaboração das autoras.

Pires (2015), ao se debruçar sobre essa realidade, entende que apesar dos atos normativos e documentos oficiais se dedicarem notadamente aos objetivos econômicos de investimentos em infraestrutura, os relatos dos operadores do PAC indicam que tão ou mais importantes são as funções cumpridas pelo programa no sentido da articulação e coordenação governamental em um ambiente político-institucional complexo, no qual se dá a gestão de projetos de infraestrutura no Brasil atual. Assim, o PAC poderia ser compreendido como um programa não apenas de aceleração do crescimento, mas, sobretudo, de aceleração da ação governamental

15. Esse agrupamento de políticas está sendo trabalhado e desenvolvido no bojo do projeto Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo, coordenado pelo dr. José Celso Pereira Cardoso Jr., técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, no qual uma das autoras é bolsista.

ou, mais especificamente, da implementação multissetorial de projetos prioritários na área da infraestrutura.

Voltando à legística, questiona-se: como podemos pensar em desenvolvimento econômico em um plano de aceleração do crescimento se não houver planejamento legislativo e qualidade das leis produzidas? O desenvolvimento econômico só será sustentável, factível e contínuo se estabelecida uma relação entre a atividade econômica e a atividade legislativa que cria as políticas públicas (Soares, 2009, p. 60).

Legislar é uma decisão política, é um processo político, por este motivo, a lei está sujeita a condicionamentos políticos, sociais e econômicos. A lei não pode ser vista como um objetivo em si mesma, mas faz parte, necessariamente, de um processo de desenvolvimento social.

O número de leis publicadas para a execução do PAC suscita o debate em torno da quantidade e qualidade das leis brasileiras, o que se relaciona também com a capacidade e a disposição de se seguirem normas. Reforçam a ideia de que leis que são eficientes hoje podem se tornar ineficientes amanhã, devido a variadas mudanças da sociedade, e que se não revisadas podem conduzir a um sistema regulatório altamente oneroso.

Como já afirmado, vários estudos ressaltaram a necessidade de o Brasil buscar a eficiência da legislação e a concepção da lei como instrumento para o desenvolvimento. As proposições e recomendações elaboradas pelos organismos internacionais têm influenciado sim a adoção de algumas medidas para o aperfeiçoamento da legislação brasileira, como a Lei Complementar nº 95/1998, o Decreto nº 4.176/2002 e a Lei nº 12.527/2011. Porém isso não tem sido suficiente, especialmente porque essas normas orientadoras do processo legislativo não foram internalizadas pelos agentes públicos ou, como se diz, “não pegaram”.

A proliferação legislativa provocada pelo PAC, oriunda do Poder Executivo para viabilizar a política pública de desenvolvimento, tem desafiado os brasileiros quanto à confiança na efetividade dos atos normativos, quanto à socialização de seu conhecimento e quanto à consolidação democrática.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão proposta no início deste capítulo – “é possível pensar em desenvolvimento sem pensar na qualidade da lei?” – requer uma resposta negativa, pois não é possível separá-los sem danos. De maneira articulada, conclui-se que:

- a lei faz parte da sociedade e representa a dinâmica interna dos processos político-sociais. Atualmente, precisa aceitar a legitimidade das normas de origem não governamental e dialogar com elas;



- os desafios são a qualidade da lei e uma maior adequação às necessidades econômicas, sociais e culturais dos países. Isso porque a lei continua tendo uma função importante na dinâmica jurídica, mas não exatamente aquela atribuída pela teoria do direito no século XIX e em parte do século XX;
- antes de elaborar a lei, é preciso pensá-la. Os países estão cientes do fato de que uma boa legislação é elemento essencial para uma boa governança. Um arcabouço institucional estável e regras legais que respondam adequadamente às necessidades socioeconômicas e às expectativas da população são as melhores garantias para segurança, justiça social, desenvolvimento econômico e bem-estar;
- mais do que pensar a lei e pensar em suas razões na sociedade atual, repensar a lei significa enfrentar a crise do paradigma legalista, assegurar formal e materialmente a autodeterminação dos indivíduos, perceber a legislação como aglutinadora e como instrumento em constante diálogo com a política, resgatar a confiança no direito e, essencialmente, entender cada lei como parte integrante do projeto de desenvolvimento do país;
- o desenvolvimento é direito humano e deve ser libertador, plural, participativo e efetivamente democrático, demandando a opinião e o efetivo posicionamento de todos aqueles afetados pelas chamadas “decisões de desenvolvimento”, que abrangem planos e programas de governos e/ou de empresas; e
- é possível desenvolver o Estado baseado em legislação de qualidade. A lei planejada e pautada nos recursos disponibilizados pela legística torna-se peça-chave na condução de programas, políticas e ações governamentais que ambicionem um salto na satisfação das demandas sociais e no incremento do desenvolvimento.

Em suma, legislar para o desenvolvimento demanda uma opção política e uma escolha metodológica. A opção política surge no momento de pensar a lei, ocasião em que se opta por um viés puramente econômico ou abre-se o caminho para uma perspectiva libertadora, incorporando os conceitos de cooperação, solidariedade, confiança, identidade e etnicidade. A escolha metodológica é consequência da opção política, e o caminho da lei se torna mais fechado ou mais aberto para o exercício do contraditório entre os envolvidos. Quanto mais aberto for o caminho, mais próximo se estará de um respaldo público, coletivo, portanto, de um desenvolvimento libertador.

Portanto, a lei deve ter algo a mais para além de sua legitimidade formal. O exemplo brasileiro do Programa de Aceleração do Crescimento demonstra isso. O país tem pela frente a reflexão sobre modelos processuais de elaboração legislativa e de política pública que possam maximizar o contraditório dos envolvidos e permitir uma transparência de informações e impactos.

Os agentes públicos imbuídos da atividade legislativa devem se preocupar cada vez mais em incorporar ao processo de elaboração das leis procedimentos específicos de planejamento, avaliação e estudo que sejam capazes de dar mais consistência e qualidade à legislação, atrelando-a sempre com o desenvolvimento almejado para o país, que se espera seja o mais garantidor de liberdade quanto possível.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *In: Desigualdade & Diversidade*: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio. n. 9, jul./dez. 2011. Dossiê Especial. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2011, p. 135-163.

AMARAL, G. *et al.* **Quantidade de normas editadas no Brasil**: 18 anos da Constituição Federal de 1988. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/cAzEjf>>.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do Art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/1mK7CI>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/d2eFQz>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/fLNkRi>>.

CARDOSO JÚNIOR, 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. 1. Brasília: Ipea, 2011, p. 33-39.

CATTONI DE OLIVEIRA, M. A. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Initia Via, 2012.

CAUPERS, J. Dos porquês aos para quês das leis: existirá uma verdadeira racionalidade legislativa? *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n. 50. out./dez. 2009. Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 79-89.

DELLEY, J.-D. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/KQxyqk>>.

DINIZ, E. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. *In: Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 1, p. 7-27, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Emrp9n>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

FLÜCKIGER, A.; DELLEY, J. D. A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo horizonte, v. 9, n. 14, p. 35-58, jan./dez. 2007.

GONÇALVES, M. E. Que futuro para a lei num mundo global? *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n. 50. out./dez. 2009. Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 123-129.

HABERMAS, J. **Facticidade y validez**: sobre el Estado Democrático de Derecho em términos de teoría del derecho. Madrid: Trotta, 1998.

HESPANHA, A. Leis bem feitas e Leis boas. *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n. 50. out./dez. 2009. Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 31-47.

KARPEN, U. Painel 1 – Legislação, desenvolvimento e democracia. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO*, 1. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 13-25. Disponível em: <<http://goo.gl/gkSalC>>.

MADER, L. Painel 2 – Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO*, 1. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 43-54. Disponível em: <<http://goo.gl/gkSalC>>.

\_\_\_\_\_. **L'évaluation législative**. Por une analyse empirique de la législation. Lausanne: Payot, 1985.

MIRANDA, J. Lei, Estado de direito e qualidade das leis. Brevíssima nota. *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, n. 50. out./dez. 2009. Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 91-97.

MORAND, C.-A. Éléments de légistique formelle et matérielle. **Formal and Material Legistic**. Aix-en-Provence: Presses Universitaires d'Aix-Marseille-Puam, 1999.

NUSDEO, F. Curso de economia: introdução ao direito econômico. 6 ed. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2010.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório sobre a reforma regulatória**. Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento. Brasília: OCDE, 2007.

PEREIRA, L. C. B. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, abr. 1991, p. 3-23. Disponível em: <<http://goo.gl/5htNDO>>.

PIRES, R. **Por dentro do PAC**: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2015. No prelo.

REPOLÊS, M. F. S. O direito na teoria e o direito na prática com o reconhecimento de novos sujeitos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2012, p. 211-226.

SALOMON, M. E. Legal Cosmopolitanism and the normative contribution of the Right to Development. *In*: MARKS, S. **Implementing the Right to Development**. The role of International Law. Genebra: FES, 2008.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, F. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 50. jan./jul., 2007, p. 124-142.

\_\_\_\_\_. Painel 2: Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 55-68.

\_\_\_\_\_. Simplificação e elaboração da legislação tributária infralegal: notas sobre o acesso ao direito vigente e a gestão da elaboração legislativa pelo Executivo. **Caderno de Finanças Públicas**, n. 12. dez. 2012. Brasília: Esaf, 2012a.

\_\_\_\_\_. Notas introdutórias sobre elaboração legislativa: raízes e boas práticas entre Brasil e Canadá. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2012b, p. 153-168.

WINTGENS, L. J. **Legisprudence**: a new theoretical approach to legislation. Proceedings of the fourth Benelux-Scandinavian symposium on legal theory. Oxford-Portland Oregon: Hart Publishing, 2002.

VARGAS, A.; RIBEIRO, C. Legislar no século XXI. Legislação. **Cadernos de Ciência da Legislação**, n. 50, out./dez. 2009. Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 15-29.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

CASTRO, E. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. *In*: COELHO, M. C. N. *et al.* (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia**: gestão do desenvolvimento regional. Belém: Editora Cejup, 2001, p. 7-32.

FIGUEIREDO, L. V. **Lições de direito econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.





## Parte II

# Planejamento e Gestão





## **POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL: BALANÇO HISTÓRICO E PROPOSTAS AO PLANO PLURIANUAL 2020-2023<sup>1</sup>**

José Celso Cardoso Jr.

### **1 INTRODUÇÃO**

Em 2014, o Brasil realizou sua sétima eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1984-2014), o país conformou uma das maiores e mais intensas democracias do mundo. Por meio desta, conseguiu proclamar nova Constituição Federal em 1988 (CF/1988), estabilizar e legitimar nova moeda nacional desde 1994 e testar satisfatoriamente a alternância de poder, tanto no Executivo e Legislativo em âmbito federal como nos executivos e legislativos subnacionais, em processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do país.

Não obstante a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira. Há a indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente – e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente ao longo do tempo – constitui-se na mais importante característica deste que já é o mais duradouro período de vigência democrática do país em regime republicano.

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

Nesse campo, trata-se de mobilizar esforços de compreensão e de atuação, linhas gerais, em torno de três conjuntos de desafios, a saber:

---

1. Este capítulo corresponde à versão ampliada do *Texto para Discussão* nº 2020, *Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2016-2019*. O autor agradece os comentários dos colegas Ronaldo Garcia, do Ipea; Eugênio Santos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e José Carlos dos Santos, da Assessoria do Gabinete Pessoal da Presidência da República, isentando-os pelos erros e omissões remanescentes. Nesta versão, as propostas ao PPA são transferidas para a sua edição vindoura em 2020-2023, porque o PPA 2016-2019 já se encontra em curso, incorrendo, *grosso modo*, nos mesmos erros e problemas identificados na versão anterior deste texto.

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

A questão é que, depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980–2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a ser seguido, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Neste ambiente, vários documentos e movimentos concretos foram produzidos pelo governo brasileiro, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento. É, portanto, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes que reacende a necessidade de reativação do Estado, em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico.

Entretanto, por razões cujas explicações extrapolam o escopo deste capítulo, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se em 2015, colocando dúvidas sobre a continuidade do processo de desenvolvimento em curso desde 2003, 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 desde 2007; e *iii*) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), em particular *commodities* (Bieslchovsky, 2014).

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 Petrobras, 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 últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014, e que se desdobra, agora em 2015, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva; e

- 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 vêm assumindo posicionamentos político-ideológicos abertamente opositoristas ao governo, em particular ao Partido dos Trabalhadores, inclusive com feições golpistas em vários casos.<sup>2</sup>

Tudo somado, trata-se, portanto, de ambiente bastante acirrado de contradições que vem jogando 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 à sustentação do crescimento econômico. Em suma, podemos resumir a situação dizendo que a convenção de crescimento, que ancorou a trajetória exitosa da economia brasileira entre 2004 e 2010, pode estar se esgotando ou aguardando o desfecho dos acontecimentos narrados acima. De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos apresentados neste capítulo com relação aos problemas e possibilidades do PPA como recurso estratégico do país, inclusive para superar positivamente a crise atual.

Isso posto, este capítulo realiza breve balanço e contextualização histórica acerca da emergência, auge e declínio do planejamento governamental no Brasil, buscando identificar elementos teóricos e empíricos que possam justificar – quiçá – a sua retomada desde princípios do novo milênio, como função intrínseca, indelegável e estratégica do Estado brasileiro contemporâneo.

Nessa toada, são lançadas propostas concretas para um processo de reorganização institucional e política desta importante função governamental no país, o que é feito a partir das perspectivas que se abrem ao Brasil com a chegada de um novo ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, por exigência constitucional dos PPAs 2016-2019 e 2020-2023.

---

2. De acordo com editorial da Fundação Perseu Abramo datado de 25 de março de 2015, edição 258 do *FPA Informa*, "As atuais dificuldades observadas na economia brasileira abrem espaço para um ataque amplo e irrestrito por parte das *hostes* liberais, que reputam o momento atual ao fracasso das políticas".

## 2 EVIDÊNCIAS HISTÓRICAS<sup>3</sup>

A certa altura de um dos livros mais incríveis da história da humanidade, Polanyi (2000, p. 170 e 172) argumenta:

A expansão do sistema de mercado no século XIX foi sinônimo do comércio livre internacional, do mercado de trabalho competitivo e do padrão-ouro – eles formavam um conjunto. Não é de se admirar que o liberalismo econômico tenha se transformado numa religião secular, depois que se tornaram evidentes os grandes riscos desse empreendimento.

Não havia nada natural em relação ao *laissez-faire*; (...) o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo Estado. As décadas de 1830 e 1840 presenciaram não apenas uma explosão legislativa que repelia as regulamentações restritivas, mas também um aumento enorme das funções administrativas do Estado, dotado agora de uma burocracia central capaz de executar as tarefas estabelecidas pelos adeptos do liberalismo.

(...) a introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. Os administradores tinham que estar sempre alertas para garantir o funcionamento livre do sistema. Assim, mesmo aqueles que desejavam ardentemente libertar o Estado de todos os deveres desnecessários, e cuja filosofia global exigia a restrição das atividades do Estado, não tinham outra alternativa senão confiar a esse mesmo Estado os novos poderes, órgãos e instrumentos exigidos para o estabelecimento do *laissez-faire*.

Esse paradoxo foi sobrepujado por outro. Enquanto a economia *laissez-faire* foi o produto da ação deliberada do Estado, as restrições subsequentes ao *laissez-faire* se iniciaram de maneira espontânea. O *laissez-faire* foi planejado; o planejamento não.

A lógica do argumento é mais do que bem destrinchada e fundamentada ao longo de todo o livro, e o leitor fica, ao final, com a sensação de que o século XX seria mesmo palco – como de fato o foi – de um conjunto amplo de paradoxos e contradições. Sem embargo, um dos paradoxos mais eloquentes se refere à aparente contradição entre o estrondoso crescimento do Estado e seus aparelhos e instrumentos de planejamento, regulação e controle, de um lado, e, de outro, o não menos estrondoso crescimento da ideologia de mercado como forma econômica dominante para organizar a produção, a distribuição e a apropriação primárias, em bases capitalistas, de toda a riqueza gerada socialmente.

3. De acordo com editorial da Fundação Perseu Abramo datado de 25 de março de 2015, edição 258 do *FPA Informa*, “As atuais dificuldades observadas na economia brasileira abrem espaço para um ataque amplo e irrestrito por parte das *hostes* liberais, que reputam o momento atual ao fracasso das políticas econômicas desenhadas no primeiro governo Dilma Rousseff. Valendo-se de seu amplo apoio e espaço nos meios de comunicação, o ataque tem como objetivo desconstruir e eliminar qualquer resquício de política de desenvolvimento econômico ativo, tendo agora encontrado apoio no coração do governo federal com Joaquim Levy no comando da economia. A defesa do retorno do tripé macroeconômico em sua concepção menos flexível e mais estrita se contrapõe ao suposto abandono da política de metas inflacionárias e a flexibilização do tripé macro conduzido no primeiro governo Dilma, enquanto o ataque à Petrobras (que inclui debates sobre privatização e abertura do pré-sal para exploração por empresas estrangeiras) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) completam o quadro de desconstrução principais dos instrumentos utilizados para promover o desenvolvimento nacional nos últimos anos”.

Nesse diapasão, pode-se dizer que o planejamento governamental, institucionalizado mundo afora como função intrínseca e indelegável de Estado ao longo do século XX, talvez tenha sido a função contemporânea mais importante para conectar e tentar equacionar as contradições do paradoxo acima mencionado. De fato, em qualquer dos casos que se analise, mesmo considerando as enormes diferenças de perfis, estilos, métodos e objetivos entre os modelos soviético, asiático (chinês, japonês, coreano etc.), alemão, francês, escandinavo, anglo-saxão (inglês, norte-americano etc.) ou mesmo latino-americano (brasileiro, mexicano, argentino etc.), entre outros, tratava-se sempre, em última instância, da missão de modernizar o país por meio da ampliação dos mercados (ainda que sob controle estatal estrito) e da difusão do industrialismo como ideologia e objetivo principal da planificação.

No plano político, tratava-se, ao menos na banda ocidental do planeta, de compatibilizar planejamento (ação deliberada do Estado sobre o mercado como domínio do econômico) com democracia representativa (isto é, ampliação e garantia de liberdades políticas, civis e sociais), em contexto de reconstrução de países e nacionalidades após a Segunda Guerra Mundial. Hoje, olhando retrospectivamente, vê-se que esse desiderato foi bastante bem-sucedido, ensejando o período que veio a ser caracterizado como os trinta anos gloriosos da história do capitalismo ocidental (1945-1950 a 1975-1980).

Já em 1947, Karl Mannheim (1972, p. 17) assim profetizava o desafio humanitário de sua época, num livro que apenas veio a público após a sua morte:

Este é um livro sobre os princípios de uma sociedade planejada, porém democrática – uma sociedade organizada estritamente em algumas de suas esferas básicas, mas que, no entanto, ofereça mais liberdade ali onde a liberdade seja essencial. Pretendemos planejar para a liberdade; por isso nos esforçaremos para definir seu conteúdo e para achar o caminho que a ela conduz.

Assim, na prática, Europa Ocidental e América do Norte lançaram-se a esta aventura da planificação democrática, buscando conciliar o improvável: ampliação e garantia de liberdades políticas, civis e sociais com planejamento, regulação e controles deliberados do Estado sobre o domínio econômico dos mercados, sendo o capitalismo o modo principal de produção e distribuição primária de toda a riqueza. A era dos mercados autorreguláveis havia ficado definitivamente para trás. Mesmo no interregno entre crises (a crise do padrão de regulação dos trinta anos gloriosos nos anos 1970, cujos marcos foram as crises do petróleo e o choque altista dos juros em 1979, e a crise da nova tentativa de regulação liberal trinta anos depois, cujo ápice se deu em 2009), o que se tem é uma situação na qual grandes conglomerados multi, inter e transnacionais de capitais públicos e privados disputam com governos enfraquecidos o controle dos seus respectivos mercados ou zonas de influência.

Infelizmente, a experiência da América Latina ficou bem distante dos êxitos da Europa Ocidental e da América do Norte na fase de montagem dessa engenharia civilizatória. Apesar da rápida difusão da ideologia e de práticas do planejamento do mercado no pós-Segunda Guerra, a maior parte dos seus experimentos concretos teve que conviver com períodos longos de autoritarismos e ditaduras. Dessa maneira, não frutificou, pela América Latina, uma cultura de planificação democrática que pudesse ser capaz de contrabalançar, com valores da civilização contemporânea, o avanço do capitalismo desregulado e predatório sobre os povos, as instituições e as economias.

Ainda assim, houve momentos em que se buscou refletir e reorientar as teorias e as práticas do planejamento governamental no continente. Seja da ótica da participação do setor público na planificação e na economia (Cibotti e Sierra, 1970), seja em relação aos principais problemas da planificação na América Latina (Ilpes, 1974a; 1974b; de Mattos, 1979; Bromley e Bustelo, 1982; Bittencourt *et al.*, 2012; Martner e Máttar, 2012; Franco, 2013), ou especificamente em relação ao Brasil (Lessa, 1981; 1988; Draibe, 1985; Kon, 1999; Mindlin, 2001; Munteal, Ventapane e Freixo, 2006; Ianni, 2009; Furtado, 2011; Bastos e Fonseca, 2012), o fato é que a questão da compatibilização entre democracia e planejamento esteve desde os primórdios no centro das análises e prospecções capitaneadas tanto pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) e Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (Ilpes) como por intelectuais do campo da esquerda política brasileira e latino-americana (Ferreira, 1982; Haddad e Edler, 1986; Cepal, 1987; 1998; Hopenhayn, 1992; Cardoso, 1993; Matus, 1996; Dror, 1999; Rodríguez, 2006; Franco e Lanzaro, 2006; Dowbor, 2008; Pinto, 2008; Devine, 2009; Cardoso Júnior, Pinto e Linhares, 2010; Cardoso Júnior, 2011; Sicsú e Dias Reis, 2010; Moretti, 2012; Cardoso Júnior e Garcia, 2014).

Como bem resume um dos documentos comemorativos dos cinquenta anos do Ilpes,

em um mundo bipolarizado pela Guerra Fria, a planificação se afirmou nos países de economia centralizada com objetivos diferentes daqueles que lhe foram atribuídos nos países ocidentais. Para os primeiros, o planejamento constituiu-se em ferramenta de transformação ou modificação total do curso da história; para os outros, foi um instrumento de cálculo e previsão dos sistemas econômicos vigentes. Quanto à América Latina, que transitava para o desenvolvimento sem pertencer a nenhum dos grupos anteriores e onde a democracia não estava assentada em todos os seus países, formulava-se ainda a pergunta sobre qual seria ou deveria ser a função da planificação (Martner e Máttar, 2012, p. 14, tradução nossa).

Já no caso especificamente brasileiro, vive-se intensamente esse *momentum* situacional no período que vai de meados dos anos 1930 ao final dos anos 1970. De modo geral, é possível afirmar que, ao longo do período republicano brasileiro, o Estado que se vai constituindo está fortemente orientado pela missão de

transformar as estruturas econômicas e sociais da nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização, como antecipado anteriormente, a maneira historicamente datada e preponderante de se fazer isso.

Ocorre que, em contexto de desenvolvimento tardio, vale dizer, quando as bases políticas e materiais do capitalismo já se encontram constituídas e dominadas pelos países ditos centrais – ou de capitalismo originário, segundo Oliveira (2003) –, a tarefa do desenvolvimento com industrialização apenas se torna factível a países que enfrentam adequadamente as restrições financeiras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial. Isso, por sua vez, apenas se faz possível em contextos em que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido político à ideologia do industrialismo como forma de organização social para a superação do atraso. Daí ser inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista possa se realizar naquele espaço-tempo nacional.

O sentido de urgência que está associado à tarefa industrializante faz que o aparato de planejamento, ainda que precário e insuficiente, organize-se e avance de modo mais rápido que a própria estruturação dos demais aparelhos administrativos (e participativos) do Estado. Entre estes, aqueles destinados à gestão pública propriamente dita – com destaque óbvio aos sistemas destinados à estruturação e ao gerenciamento da burocracia, bem como às funções de arrecadação, orçamentação, gestão da moeda, implementação, participação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo – vêm apenas a reboque, tardiamente ante o planejamento.

Em outras palavras, a primazia do planejamento ante a gestão, ao longo praticamente de todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obrigou o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional. Basicamente, fala-se, nesse contexto, da montagem dos esquemas de financiamento e de apropriação tecnológica – isto é, suas bases materiais – e da difusão da ideologia do industrialismo e da obtenção de apoio ou adesão social ampla ao projeto desenvolvimentista – ou seja, suas bases políticas. E estas, é bom que se diga, se dão com ou sem democracia formal.

A estruturação das instituições – isto é, estruturação das instâncias, das organizações, dos instrumentos e dos procedimentos – necessárias à administração e à gestão pública cotidiana do Estado, atividades tão cruciais quanto as de planejamento para o desenvolvimento das nações, padeceu, no Brasil, de grande atavismo, a despeito das iniciativas deflagradas tanto por Getúlio Vargas, com o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), como pelos militares,

por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG),<sup>4</sup> como ainda pelas inovações contidas na CF/1988, ou, por fim, com os elementos da reforma gerencialista propugnada na década de 1990 – ou seja, os quatro grandes momentos de reformas (ou tentativas de reformas) na organização e funcionamento da administração pública brasileira, vivenciadas durante o longo século republicano brasileiro, até o momento.

Ainda do ponto de vista dos aparatos de gestão pública, em especial o período autoritário de 1964-1985, parece ter demonstrado que nem mesmo missão, hierarquia e disciplina – motes militares clássicos – seriam suficientes para alterar os traços arraigados de autoritarismo, patrimonialismo e burocratismo ainda presentes na condução cotidiana das ações estatais. Pelo contrário, é de se supor que as características impositivas e autoritárias do planejamento governamental à época tenham até mesmo reforçado aqueles traços históricos.

No período de vigência do autoritarismo tecnoburocrático no Brasil, fica claro que, somando a repressão aberta do regime com o baixo nível existente de institucionalização das estruturas de representação da sociedade e de canalização dos interesses no âmbito do Estado, preponderavam, sobre critérios racionais-legais, preceitos fundamentalmente patrimonialistas na resolução de conflitos e na tomada de decisões. A imagem dos “anéis burocráticos”, construída nesta época pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso (1993), resume e exemplifica bem esta questão.

Não são pequenos, portanto, o significado e as consequências de longa duração, advindos tanto do processo de redemocratização política, que se inicia ainda na segunda metade da década de 1970, como do processo de reconstitucionalização, que toma conta do país ao longo das décadas seguintes. Ocorre que, se por um lado, ambos os movimentos recolocam na agenda pública temas e personagens alijados dos processos decisórios mais importantes, por outro, é lamentável que isso tenha acontecido em simultâneo ao esfacelamento do ímpeto desenvolvimentista que perdurara no país, *grosso modo*, entre 1930 e 1980. Isso se deu em um contexto de endividamento externo exacerbado e regime interno de estagflação persistente, razão pela qual a pujança potencial presente na recuperação da vida democrática se viu limitada pelos severos constrangimentos decorrentes da política econômica do período, com reflexos marcantes sobre as condições de vida e de reprodução social da população brasileira.

Além disso, em contexto no qual a situação socioeconômica doméstica se deteriora e o pêndulo internacional ideológico se volta para o neoliberalismo, o Estado – e toda a compreensão e as estruturas de planejamento construídas até então, ainda que reconhecidamente não ideais – começa a se esfacelar. Ao mesmo

4. Notadamente, o Decreto-Lei nº 200/1967.



tempo, praticamente, todo o esforço de planejamento governamental – se é que se pode chamar assim – passa a se concentrar no curto prazo, como forma de se debelar a inflação que foge ao controle.

Dessa feita, é durante a década de 1990 que a primazia do planejamento sobre a gestão se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental conforme haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980, e, de outro, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Nesse período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes.

No contexto de liberalismo econômico da época, de fato, o planejamento (no sentido forte do termo) passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura. Vale dizer, concepção centrada na ideia de que desenvolvimento é algo que acontece a um país quando movido por suas forças sociais e de mercado, ambas reguladas privadamente.

Em lugar, portanto, de sofisticar e aperfeiçoar as instituições de planejamento – isto é, suas instâncias, organizações, instrumentos e procedimentos –, faz-se justamente o contrário, em um movimento que busca reduzir tal função a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. O planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas.<sup>5</sup>

Agendas de gestão pública, voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de arrecadação, orçamentação, gestão da moeda, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo, porquanto relevantes, passam a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado, como se apenas da eficiência – fazer mais com menos – fosse possível chegar à eficácia e à efetividade das políticas públicas. Por meio deste expediente, planejar passa a ser compreendido, frequentemente, apenas como o processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos.

---

5. Não que as concepções e as práticas de planejamento experimentadas ao longo, sobretudo, da segunda metade do século XX, no Brasil e alhures, tivessem sido perfeitamente bem-sucedidas. Tanto que, em trecho retirado de Cardoso Júnior, Pinto e Linhares (2010), de autoria de Alfredo Costa Filho, lê-se que "O autor que mais trabalhou neste tema insistiu, desde o início, em considerar 'normativo' um antônimo de 'estratégico' (Matus, 1972; 1977; 1984; 1987). Críticas elaboradas ao longo de sua extensa obra figuram em sua lista de atributos – condenáveis – do planejamento normativo: i) um único sujeito planifica: o Estado; ii) com foco em um único objeto: a realidade nacional; iii) decidindo unilateralmente qual era o diagnóstico: o seu próprio; iv) facilitado pela crença de que seu 'objeto' obedecia a leis – relações constantes ou altamente prováveis entre causas e efeitos; v) assim, seguir-se-ia com fluidez rumo à situação desejada; pois vi) o poder do sujeito (Estado) bastaria para assegurar sua plena execução; e vii) o plano era autossuficiente: uma vez executado, seu objetivo seria atingido".

Sintomático dessa situação é o movimento de migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda (MF), com especial ênfase ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda – Banco Central do Brasil (BCB) –, do gasto público – Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) – e da dívida pública – Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda (STN/MF). Em adição, sacramentam-se, por meio da CF/1988, diretrizes de planejamento que possuem duas características marcantes: *i*) centrar-se em horizontes de curto e médio prazo; e *ii*) vincular-se a restrições e imposições orçamentárias.

Resumidamente: o tipo de planejamento que se busca implantar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade.<sup>6</sup> Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto-médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em ação de tipo operacional-cotidiana do Estado, como o são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública corrente.<sup>7</sup>

Parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas do século XX, em ambiente ideologicamente hostil à presença e atuação mais ampla do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora.<sup>8</sup> Ao longo de todo esse período, a função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se eles o têm, não é nem fácil nem rápido de identificar.

6. Sobre a reorganização do processo de planejamento do governo federal na virada do milênio, ver Garcia (2000).

7. Essa crítica está bastante bem fundamentada em Cardoso Júnior (2011) e Moretti (2012).

8. Desde que considerados os seguintes aspectos, retirados de Cardoso Júnior, Pinto e Linhares (2010), de autoria de Alfredo Costa Filho: "i) há uma multiplicidade de atores 'que planificam'; ii) buscando influir em partes de uma realidade complexa; iii) sujeita a interpretações variadas (multirreferência); iv) cujo processo de evolução é de 'final aberto' (indeterminação que decorre de uma mescla de 'relações causa-efeito': regulares, estocásticas, semiestruturadas e não estruturadas, estas últimas tendentes a predominar); v) em que o poder governamental confronta resistências e resiliências no contexto de uma sociedade multiorganizada; vi) em uma dinâmica na qual as crises e inflexões são mais frequentes que as continuidades; e vii) a equifinalidade do plano normativo é impotente ante uma realidade mutante, sem homeostase, além de ser interdependente com o entorno mundial, este mais complexo e ainda menos governável. (...) Esta síntese se estrutura com base no autor mencionado (Matus, 1972; 1977; 1984; 1987), quem melhor consolidou as várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) e posteriormente do Iples (Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social), dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou".

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

Nesse ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos e movimentos concretos foram produzidos pelo governo brasileiro, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento. É, portanto, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes que reacende a necessidade de reativação do Estado, em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico. É nesse contexto, então, que se insere, hoje, a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si mesmo como porque se defende, no país, a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a essa empreitada.<sup>9</sup>

### 3 SUGESTÕES AO PPA 2020-2023 E SUBSEQUENTES

Para introduzir propostas concretas com vistas ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 que se aproxima, é necessário enfatizar ao menos três premissas fundamentais do assunto ora em pauta, a saber:

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

*Planejamento não é panaceia, mas pode ser parte da solução*

Para tanto, o PPA precisa ser visto e tido pelo governo como aliado estratégico, e não como obstáculo constitucional, mal necessário da burocracia ou inimigo público a ser ignorado ou derrotado no campo de batalha da política pública. 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

9. Trata-se, em síntese, de dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico, como afirma Cardoso Júnior (2011): "fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, bem como as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.

soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas da realidade. 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 premidos 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.

*Planejamento não é plano, é política*

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

*Mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais*

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 vêm caracterizando e remodelando o Estado brasileiro rumo a um perfil algo mais (neo ou social)desenvolvimentista.<sup>10</sup>

10. No Brasil, recrudescer o debate sobre qual padrão de desenvolvimento estaria em montagem (ou remontagem) nesta entrada de século XXI. Uns advogam simplesmente pela continuidade – com novas nuances – do modelo liberal que teria predominado na década de 1990. Outros defendem teses – mais complementares que concorrentes – acerca da emergência de um novo padrão, diferenciando-se, entretanto, em função de aspectos como: i) o “novo” protagonismo estatal na economia; ii) as “novas” frentes de acumulação e expansão da dinâmica capitalista interna; iii) a ênfase conferida às dimensões “social”, “ambiental”, “regional”, “sul-americana”, “democrático-participativa”, “inovativa” etc. Trata-se, portanto, do confronto, em linhas gerais, entre dois projetos políticos em disputa no debate corrente. De um lado, embora com força partidária aparentemente menor na conjuntura atual, coloca-se ainda em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e internacionalizante, que vivenciou melhores dias na década de 1990. De outro lado, mesmo que raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via desenvolvimentista, ainda que sem delineamento claro ou definitivo. Para um aprofundamento acerca deste debate, ver o número especial da revista *Economia e Sociedade*, v. 21, de dezembro de 2012.

De fato, o ideal seria que essa distância fosse menor do que concretamente o 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, essa 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. Além disso, de modo específico, deveria buscar uma convergência tal entre os trâmites formais e o funcionamento real das instituições que pudesse engendrar processos de fato mais eficientes, eficazes e efetivos da máquina pública como um todo, tendo no centro a implementação de políticas públicas transformadoras das realidades sociais e econômicas do país.

*Das vantagens do PPA como aliado estratégico de governo*

Dadas as razões apontadas acima, decorreriam vantagens consideráveis ao governo federal – mas também às unidades subnacionais da federação – caso trabalhassem efetivamente para transformar o PPA em instrumento tecnopolítico de alinhamento institucional dos objetivos estratégicos, prioridades, metas e prazos do país.

Na relação “Executivo  $\times$  Executivo”, o PPA serviria como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental. Na relação “Executivo  $\times$  Legislativo”, o PPA poderia ajudar como instrumento de negociação e pactuação horizontal, talvez facilitando a montagem de coalizões programáticas suprapartidárias. Na relação “Executivo  $\times$  Federação”, o PPA poderia servir como instrumento de negociação e pactuação vertical, talvez cumprindo o papel de complementação programática regional. Por fim, mas não menos importante, na relação “Executivo  $\times$  Sociedade”, o PPA trabalharia como instrumento de comunicação social e monitoramento público em torno de prioridades de governo, objetivos estratégicos, metas e prazos anuais do plano.

Dessa feita, não só o planejamento governamental recuperaria sua função estratégica dentro do processo tecnopolítico de governo, como o PPA, especificamente, passaria a ser, de fato, a referência principal de negociação e pactuação de governo, tanto na sua relação intragovernamental como na relação entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e interfederativa (União, estados e municípios).

Em síntese, diante do exposto, pode-se extrair um conjunto mínimo de proposições a serem levadas em consideração pelas mais altas instâncias e escalões da República brasileira, nos âmbitos Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelo conjunto de atores econômicos e sociais direta ou indiretamente interessados

ou afetados pelo padrão de planejamento e de desenvolvimento em curso no país, com vistas à elaboração do PPA 2020-2023, conforme apresentadas a seguir.

### 3.1 Centralidade

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira. Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso. É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo que depende diretamente da visão de mundo, da ética da responsabilidade e da postura político-institucional ativa de altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.<sup>11</sup>

Concretamente, advoga-se que o órgão central de planejamento estratégico deve estar situado ao lado do gabinete presidencial. Tem que ser uma unidade integrante da Presidência da República (Garcia e Cardoso Júnior, 2014).<sup>12, 13</sup> O Sistema de Planejamento e Coordenação da Presidência da República deveria incorporar as entidades criadas após a publicação da Lei nº 10.180/2001, como a Secretaria de Ação Estratégica (SAE) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Tal como mostra a figura 1, o seu órgão central, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (Seplan/PR), disporia de uma estrutura organizacional dedicada à sua atividade precípua, a saber:

- Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, para análise de problemas complexos de natureza multi, inter e transdisciplinar, elaboração de cenários prospectivos e avaliação de consistência intertemporal;
- Secretaria de Planejamento Plurianual e Programação de Investimentos Estratégicos – fusão da Secretaria de Planejamento e Investimentos

11. Segundo Cardoso Júnior (2011), trata-se de dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: “cada vez mais, ambas as dimensões – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências e, simultaneamente, de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo”.

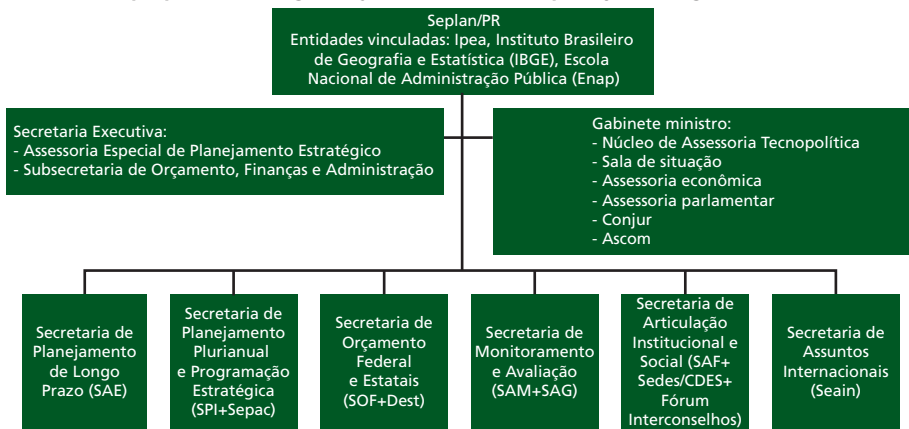
12. Trata-se de dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação intra e interinstitucional, pois “grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e complexo de articulação (tecnopolítica) interinstitucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande, de coordenação (tecnopolítica) geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação interinstitucional aqui referido é necessariamente complexo, porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu cabedal de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Com isso, grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos demonstram para realizar, a contento, este esforço de articulação interinstitucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se, em paralelo, trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar” (Cardoso Júnior, 2011).

13. Alerte-se que essa mesma proposta também faz parte do documento assinado por Cardoso Júnior e Garcia (2014).

Estratégicos (SPI) com a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac), com a missão de preparar e coordenar as prioridades explicitadas pelo programa de governo e os programas e projetos considerados críticos, por terem elevada repercussão socioeconômica, territorial e ambiental. A seleção de projetos derivados dos projetos estratégicos, os cuidados com a execução, a cobrança de informações e a remoção de gargalos, afetos atualmente à Sepac, também ficariam a cargo desta secretaria;

- Secretaria de Orçamento e Gestão das Estatais (SOF) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest); e
- Secretaria de Monitoramento e Avaliação, cuidando, ademais, de desenvolver métodos e técnicas para os executores, conceber e gerir os sistemas de informações gerenciais, sobre o contexto e sobre a atuação de atores relevantes a cada prioridade, fornecendo os indicadores necessários às instâncias decisórias e ao órgão central.

FIGURA 1  
Brasil: proposta de reorganização institucional do planejamento governmental federal



Fonte: Garcia e Cardoso Júnior (2014).

À Seplan/PR deveria também se juntar a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais/PR, pois o governo federal não pode mais negligenciar que a federação encontra-se em prolongada crise e que grande parte das ações das políticas nacionais é executada por entes federados que dispõem de desiguais (e quase sempre insuficientes) capacidades técnico-burocráticas, organizacionais e financeiras. Conseqüentemente, há de ser feito um esforço da União para equalizar as capacidades demandadas, para ter eficácia, eficiência e oportunidade nos programas federais com execução descentralizada. Há que ser redefinida

a atuação da Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain)/MP, pois a cada vez se tornam menos relevantes os empréstimos junto aos organismos multilaterais de financiamento e aumentam os requerimentos para uma atuação mais incisiva junto a fóruns internacionais e para intensificar a integração regional.

Parece fazer sentido vincular ao órgão central do sistema, além do IBGE, do Ipea e da Enap, outras entidades como o CDES, o Comitê Governamental de Participação Social (a ser criado) e o Fórum Interconselhos (devidamente institucionalizado). Estas instâncias podem ter importante papel na articulação de interesses, na construção de consensos e na auscultação da sociedade civil.

Entre outras consequências, neste novo formato, o PPA passaria a servir como referência principal para todo o governo, tanto para guiar a sua reorganização institucional como para ajudá-lo na operacionalização cotidiana das políticas públicas a ele referenciadas.

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

### 3.2 Temporalidade e direcionalidade

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo 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 a 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.

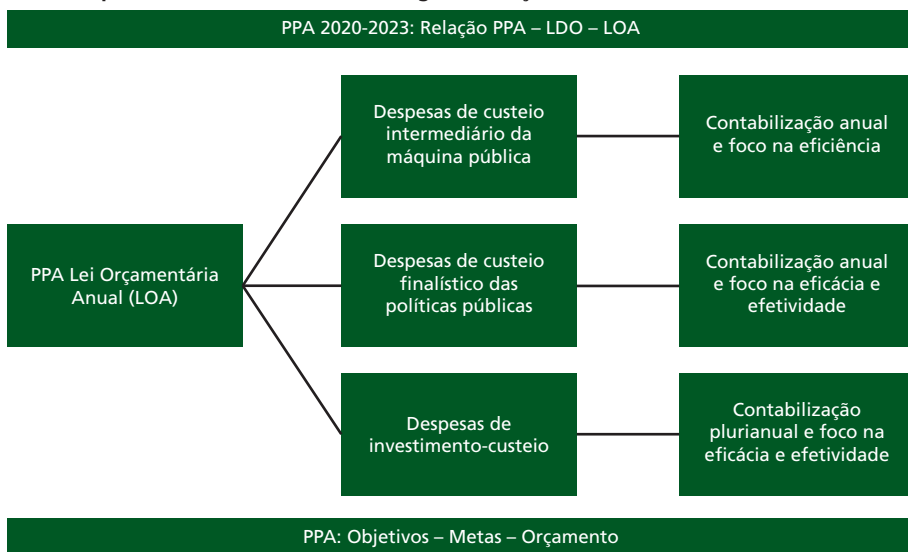
Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir 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.

No que toca propriamente ao orçamento, há duas condições especialmente importantes: *i*) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou metas do PPA; e *ii*) é preciso aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, monitoramento, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas, de modo que passe a ter a configuração exibida na figura 2.

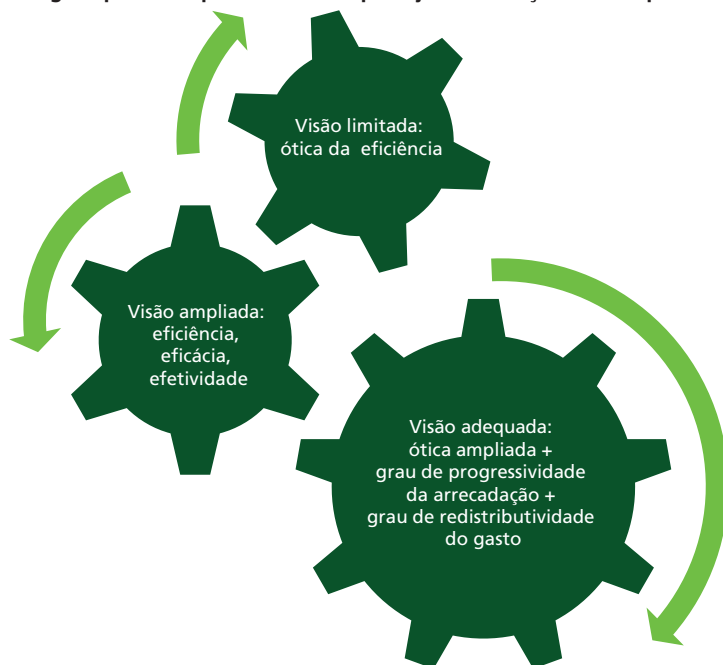
FIGURA 2  
Proposta de realinhamento estratégico do orçamento federal no Brasil



Elaboração do autor.

A lógica orçamentária que nos aprisiona hoje em dia diz respeito a uma visão reducionista da capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem à disposição a cada momento. Mas para superar esta limitação, é preciso avançar rumo a uma visão adequada do planejamento orçamentário, conforme nos sugere a figura 3 (Cardoso Júnior, 2014).

FIGURA 3

**Abordagens possíveis para o tema do planejamento orçamentário público**

Elaboração do autor.

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

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

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

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

Daí que, por fim, propõe-se aqui a abordagem de uma visão adequada para o tema do planejamento orçamentário. Esta abordagem leva em consideração não só a capacidade de implementação e de geração de efeitos da política pelo lado do gasto (melhor dizendo: pelo lado da capacidade redistributiva do gasto, em termos da sua eficiência, eficácia e efetividade), mas ainda de sua capacidade de financiamento progressivo. No caso brasileiro, por exemplo, houve uma trajetória de queda da desigualdade, sobretudo entre 2003 e 2013, que, para se sustentar nos próximos anos, vai depender não apenas da capacidade redistributiva do gasto público, mas principalmente da capacidade de financiá-lo de modo progressivo, fazendo que as camadas mais ricas da sociedade paguem proporcionalmente mais impostos que as mais pobres. Ou seja: o Brasil não vai conseguir avançar na queda da desigualdade se não enfrentar a questão do financiamento tributário, que é muito regressivo no país, assentado em impostos indiretos que penalizam mais que proporcionalmente os mais pobres. Isso significa que parte do que a política social consegue redistribuir pelo lado do gasto, ela perde pelo lado do seu financiamento. É por este motivo que a visão adequada do planejamento orçamentário propõe que se olhe o arranjo como um todo (do financiamento ao gasto) da política pública.

### 3.3 Setorialidade e espacialidade

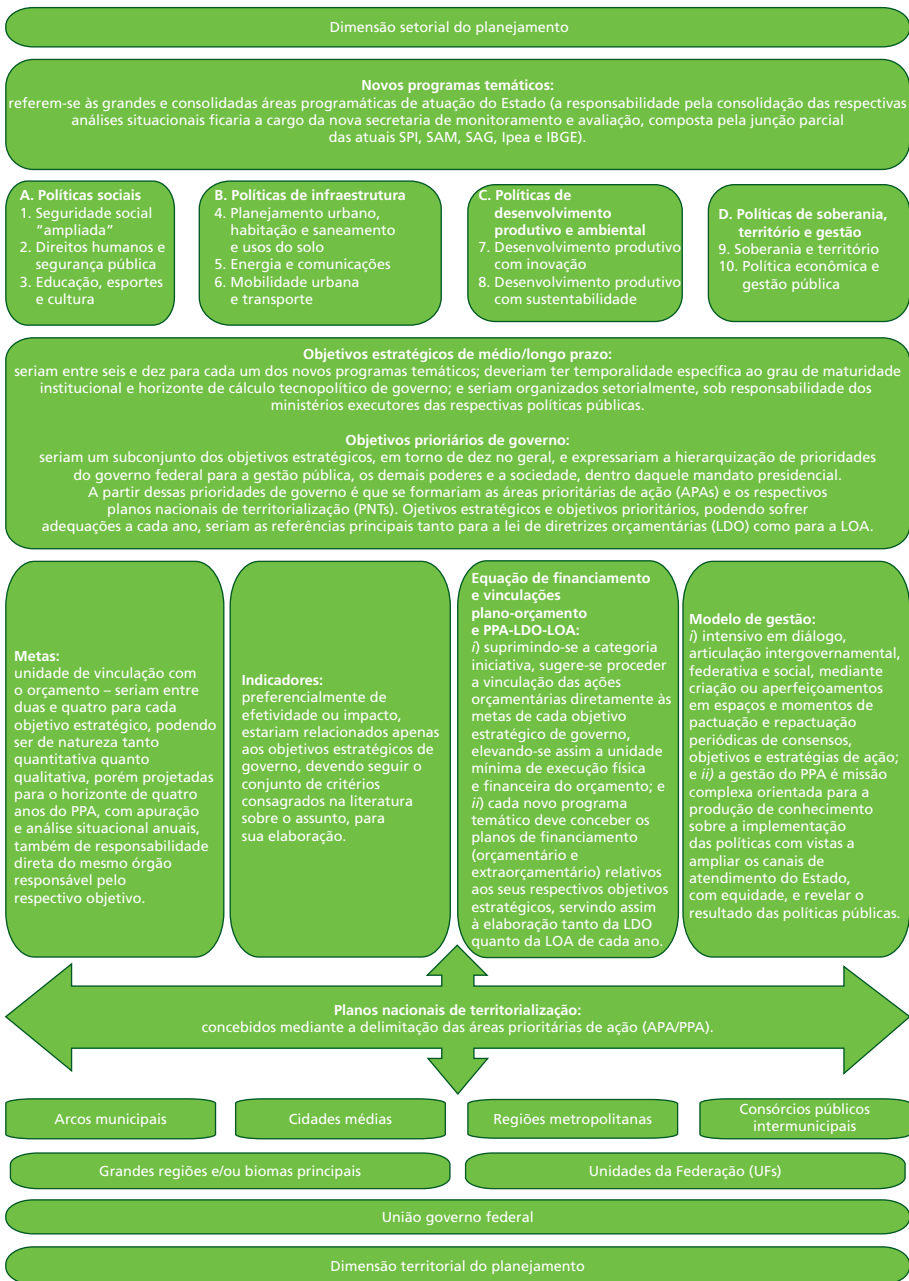
Há certamente muita dificuldade tecnopolítica, mas não necessariamente contradições insuperáveis, nas tarefas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que levem em justa e equivalente consideração as dimensões tanto setoriais como espaciais das políticas públicas. Durante a maior parte da história 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, despende 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 darão saltos de qualidade no quesito desempenho institucional agregado do Estado brasileiro. Em linguagem técnico: jamais se sairá do debate pequeno sobre eficiência da gestão para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

Concretamente, trata-se aqui de reduzir as fragmentações ministerial, setorial e territorial de atuação do governo. Para tanto, propõe-se uma reorganização do tipo matricial na forma de elaboração e implementação do novo PPA, tal como sugerido pela figura 4. Ele teria, por um lado, três níveis de organização da política pública, a saber: *i*) novos programas temáticos, referidos às grandes e consolidadas áreas programáticas de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade (em torno de dez); *ii*) objetivos estratégicos de médio e longo prazo (entre sessenta e cem); e *iii*) objetivos prioritários de governo (cerca de dez no total) e de ministérios setoriais (em torno de trinta). Por outro lado, haveria, do ponto de vista da pactuação, implementação e gestão territorial do plano, três grandes níveis estratégicos (organizados segundo agrupamento de pequenos municípios, regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, cidades médias etc., conforme a especificidade do programa temático): *i*) grandes regiões (ou biomas); *ii*) estados; e *iii*) municípios.

Conseguida a identificação dos objetivos prioritários de governo, o passo seguinte é delinear a expressão espacial destes, com vistas a encontrar as áreas em que ocorrem em maior número e de forma mais concentrada, ainda que com pesos distintos. O critério aqui é poder mirar as áreas onde se apresenta a maior proporção de problemas (ainda que com importância diferenciada) que reclamam o estabelecimento dos respectivos objetivos.

FIGURA 4  
Proposta de reorganização institucional do PPA federal 2020-2023 no Brasil



Elaboração do autor.

Esses espaços densos de situações problemáticas passariam a ser denominados áreas prioritárias de ação (APAs), a comporem, cada qual, um plano nacional de territorialização para cada conjunto de objetivos prioritários de governo sobrepostos espacialmente. Importa deixar claro que as outras áreas não seriam ignoradas, mas ganhariam essa mesma condição assim que as APAs tivessem os seus indicadores convergindo para as médias estipuladas – nacionais, regionais ou estaduais, conforme for mais apropriado. As APAs devem ser criadas por decreto, explicitando o modo de programação e gestão e valorizando a flexibilidade na implementação.<sup>14</sup>

### 3.4 Exequibilidade

Qualquer iniciativa de governo, planejada ou não, apenas se pode medir por seu grau de exequibilidade, vale dizer, pelas condições tecnopolíticas de governabilidade (sistêmica) e governança (colaborativa) do Estado. Condições essas que garantem tanto o engajamento e o apoio político necessários à efetivação do planejamento estratégico de governo como 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 – para usar o chavão de sempre – a própria democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a democracia brasileira significa, em primeiro lugar, reformar (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir ainda mais o Estado à democracia participativa direta (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 aos contextos presente e futuro da nação.<sup>15</sup>

Concretamente, propõem-se experimentalismos institucionais em torno do chamado “circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar” (figura 5), no qual a dimensão da participação social (figura 6) comparece com o mesmo *status* das demais funções contemporâneas no ciclo de arrecadação/repartição tributária → formulação/planejamento governamental → orçamentação/programação financeira → monitoramento/avaliação/controles interno e externo → administração política e gestão das políticas públicas brasileiras.

14. Para mais informações, ver Garcia (2014).

15. Trata-se, neste caso, de dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo, uma vez que: “hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos ou acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.” (Cardoso Júnior, 2011).

FIGURA 5

O circuito de funções intrínsecas ao Estado brasileiro para a capacidade de governar



Elaboração do autor.

FIGURA 6

Interfaces socioestatais no circuito de políticas públicas brasileiras



Elaboração do autor.

### 3.5 Responsividade

Por fim, é preciso que a implementação das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira se poderá, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI.<sup>16</sup>

É claro que, da assunção – pelo Estado – dessa 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.

## 4 EXPLICAÇÕES SUCINTAS ACERCA DOS ATRIBUTOS PRINCIPAIS DO PPA 2020-2023

Nesta seção, detalhamos um pouco mais os conceitos e atributos essenciais da proposta acima apresentada ao PPA 2020-2023, caso venha a ser considerada.

### 4.1 Programa temático

Como programa temático não é mais programa no sentido convencional do conceito, sugerimos manter a denominação (pra evitar maiores confusões), porém redefinindo-o para se referir ao que realmente é ou deveria ser após a mudança metodológica havida por ocasião do PPA 2012-2015. Os programas temáticos, desde então, referem-se às grandes e consolidadas áreas programáticas de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade; e não mais estão referidos a problemas específicos dentro de um campo geral de políticas públicas.

Exemplificando: na concepção anterior de programa, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) possuía, como mais importantes dentro desse campo geral de política pública, os programas do seguro-desemprego, do abono salarial, da qualificação profissional, da geração de emprego e renda, de fiscalização laboral, de economia solidária etc. Ou seja, cada qual referido, em linhas gerais, a um único ou principal problema, em torno do qual se estruturava o programa correspondente. Com a nova metodologia concebida pelo PPA 2012-2015, todos aqueles

---

16. Trata-se, por fim, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos, vale dizer: "reforçar e introduzir, cada vez mais, princípios da República e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal." (Cardoso Júnior, 2011).



programas do MTE foram reunidos num único programa temático, denominado “trabalho, emprego e renda”. Isso significa que o conceito original de programa se perdeu, pois agora um mesmo programa temático aglutina e se refere a vários problemas dentro de um mesmo campo geral de política pública.

Independente do mérito ou demérito de tal mudança, o fato é que agora os programas temáticos poderiam ser reduzidos a algo como dez no total, segundo a proposta apresentada na figura 4. De fato, reduzir o número de programas ao conjunto das aqui chamadas áreas programáticas de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade é algo que faz sentido sob vários aspectos, além de ter sido um dos objetivos declarados da mudança metodológica implementada em 2012. A questão é que, neste caso, a categoria programa temático passa a fazer mais sentido para a gestão estratégica do plano do que para os ministérios setoriais propriamente ditos, pois estes continuam tendo que lidar com problemas variados, em relação aos quais fazem mais sentido, do ponto de vista do PPA, os atributos táticos e operacionais do plano, isto é, os objetivos, as metas, os prazos, os indicadores etc. a serem alcançados no curto período de vigência do plano.

Assim sendo, a mudança metodológica terá sido bem-vinda se, então, a alta direção do governo federal conseguir converter o novo conceito de programa temático em atributo de referência analítica sob responsabilidade idealmente compartilhada entre Casa Civil (Subchefia de Articulação e Monitoramento – SAM, Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – SAG e Gabinete Adjunto de Informações em Apoio à Decisão – Gaia), MP (SPI, SOF e Secretaria de Gestão Pública – Segep) e Ipea. Com isso, em termos formais (Lei do PPA, Decreto de Gestão e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop), a responsabilidade pela caracterização e consolidação das respectivas análises situacionais ficaria situada num nível estratégico acima dos olhares estritamente setoriais dos diversos ministérios, secretarias e demais instâncias desta natureza. Este tipo de mudança ajudaria o governo federal a formatar um discurso mais coerente e estratégico, relativamente ao estágio atual e desejado de desenvolvimento nacional, numa perspectiva de médio e longo prazos. Portanto, desatrelada das oscilações de conjuntura, com o que tanto o trabalho de gestão e de coordenação intragovernamental como o de comunicação social de governo ficariam facilitados neste nível mais geral de análise.

Indispensável reforçar aqui a ideia de que os entes envolvidos nesse processo (acima mencionados: Casa Civil, MP e Ipea) precisariam estar completamente alinhados e envolvidos num único e mesmo plano de trabalho, vale dizer: o PPA. Se assim ocorrer, facilita-se, entre outros, o trabalho corriqueiro de produção de relatórios oficiais de governo, tais como o Relatório Anual do PPA, a Mensagem Presidencial ao Congresso etc. Em uma palavra: o PPA, em vez de inimigo, passaria a ser grande aliado do governo no tocante ao seu processo de governar.

## 4.2 Objetivos estratégicos de governo

Seriam a unidade principal de referência do plano, idealmente entre seis e dez para cada um dos novos e mais agregados programas temáticos. Ademais, deveriam ter temporalidade específica ao grau de maturidade institucional e horizonte de cálculo tecnopolítico de governo, de modo que poderiam ultrapassar, tranquilamente, o curto tempo de duração de um mandato presidencial no Brasil.

Isto é, os objetivos estratégicos deveriam de fato refletir ambições de médio e longo prazos do governo recém-eleito democraticamente, pois embora a duração de seu mandato seja, ainda hoje, de apenas quatro anos (talvez renováveis por mais quatro em função do regime de reeleição ainda vigente), o ideal é que ele organize a sua ação tendo em vista o desenvolvimento brasileiro, traduzindo, portanto, o seu plano de governo em uma referência válida para o futuro além de si mesmo. Esta seria, inclusive, uma forma de garantir alguma continuidade intertemporal à ação do Estado, relativamente independente das disputas político-partidárias cotidianas em curso. É claro que, mudando-se a composição político-partidária no poder, parte desses objetivos também mudariam, mas isso seria não apenas legítimo, como perfeitamente assimilável nesta ótica de PPA que estamos aqui defendendo.

Um aspecto operacional importante é que tais objetivos estratégicos poderiam ser organizados setorialmente, ficando, para todos os fins legais (Lei do PPA, decreto de gestão e portarias ministeriais) e práticos (preenchimento do Siop e cumprimento das demais exigências burocráticas), sob responsabilidade dos respectivos ministérios executores das respectivas políticas públicas. Embora não ideal, devido à natureza multi, inter e transdisciplinar dos problemas nacionais, seria esta uma solução (embora subótima) aderente à realidade hiperfracionada de organização e atuação do nosso Estado.

Para minimizar esse problema, o governo precisará investir mais recursos (tempo, pessoas, energia etc.) na articulação interinstitucional, com vistas a garantir, ao menos no plano da execução das políticas públicas, uma sinergia maior entre os diversos órgãos envolvidos em cada caso. Apesar de custoso (inclusive do ponto de vista político), não é algo, entretanto, que se apresente como problema insuperável ou para além do domínio humano realizar.

## 4.3 Objetivos prioritários de governo

Seriam um subconjunto dos objetivos estratégicos, em torno de dez no geral, e expressariam a hierarquização de prioridades do governo federal para a gestão pública, os demais poderes e a sociedade, dentro daquele mandato presidencial. Neste caso, embora perfeitamente variáveis com o tempo e as circunstâncias, o governo federal veria facilitada a sua gestão estratégica de políticas, pois arranjos específicos de gestão, monitoramento e avaliação seriam possíveis (e desejáveis) em cada caso.

A partir dessas prioridades de governo é que se poderiam formar as APAs e os respectivos planos nacionais de territorialização (PNTs), cujas referências espaciais poderiam ser de diversos tipos (arcos municipais, cidades médias, regiões metropolitanas, consórcios públicos intermunicipais, Unidades da Federação, biomas geográficos, grandes regiões etc.), a depender tanto dos problemas principais identificados em cada caso, a serem enfrentados, como das pactuações interinstitucional e federativa necessárias ou possíveis a cada momento.

Em termos formais (Lei do PPA, Decreto de Gestão, preenchimento do Siop e cumprimento das demais exigências burocráticas), os objetivos prioritários receberiam o mesmo tratamento conferido aos objetivos estratégicos, posto serem parte destes. Objetivos estratégicos e objetivos prioritários, podendo sofrer adequações periódicas ao longo do período de implementação e execução do plano, seriam, portanto, as referências principais do governo para a elaboração tanto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como da Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesta perspectiva, o plano orientaria – por meio das metas adiante explicadas – o orçamento, e não o contrário, como tem acontecido ao longo dos últimos PPAs, fonte maior de deslegitimação tecnopolítica do plano.

Dessa feita, não só o planejamento governamental recuperaria sua função estratégica dentro do processo tecnopolítico de governo, como o PPA, especificamente, passaria a ser, de fato, a referência principal de negociação e pactuação de governo, tanto na sua relação intragovernamental como na relação entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e interfederativa (União, estados e municípios).

#### **4.4 Áreas prioritárias de ação (APAs)**

Conseguida a identificação dos objetivos prioritários de governo, o passo seguinte é delinear sua expressão espacial, com vistas a encontrar as áreas em que eles ocorrem em maior número e de forma mais concentrada, ainda que com pesos distintos. Segundo Garcia (2014), o critério aqui é poder mirar as áreas onde se apresenta a maior proporção de problemas (ainda que com importância diferenciada) que reclamam o estabelecimento dos respectivos objetivos.

Esses espaços densos de situações problemáticas passariam a ser denominados áreas prioritárias de ação, a comporem, cada qual, um plano nacional de territorialização para cada conjunto de objetivos prioritários de governo sobrepostos espacialmente. Importa deixar claro que as outras áreas não seriam ignoradas, mas apenas ganhariam essa mesma condição assim que as APAs tivessem os seus indicadores convergindo para as médias estipuladas – nacionais, regionais ou estaduais, conforme o mais apropriado. As áreas poderiam ser criadas por decreto, explicitando-se o modo de programação e gestão e valorizando-se a flexibilidade na implementação.

#### 4.5 Metas

Unidade de vinculação entre PPA e orçamento, seriam idealmente entre duas e quatro para cada objetivo estratégico, podendo ser de natureza tanto quantitativa quanto qualitativa. Porém, em qualquer dos casos, projetadas para o horizonte de quatro anos do PPA, com apuração e análise situacional anuais, também de responsabilidade direta do mesmo órgão responsável pelo objetivo ao qual deverão estar atreladas as metas.

De acordo com essa proposta, as metas passariam a ser o atributo do plano por meio do qual o governo realizaria a conexão intertemporal entre objetivos estratégicos e prioritários (de médio e longo prazos) com o considerado exequível em quatro anos de mandato. Neste caso, embora as metas sejam de projeção apenas quadrienal, isto é, calculadas ou estabelecidas apenas para o final do período de execução do PPA vigente, elas devem ter apuração anual, por meio da sua quantificação cumulativa (no caso das metas quantificáveis, evidentemente) e análise situacional detalhada (figura 7).

Nessa perspectiva, as metas precisam possuir alta dose de realismo e concretude, tanto em sua formulação como relativamente à capacidade real de execução e aferição no horizonte do mandato presidencial em questão. Em termos práticos, tanto como simbólicos, é em torno do cumprimento ou não das metas coletivamente pactuadas que o governo e o seu PPA poderão ser (ou deveriam ser) julgados ao final do mandato. Daí a justificativa principal para estarem – metas e orçamento – interligados ao longo do processo inicial de elaboração, revisões anuais e execução cotidiana do plano.

FIGURA 7

#### Elos e causalidades desejáveis entre PPA, LDO e LOA no Brasil



Elaboração do autor.

Apesar de requerer certa engenharia/competência tecnopolítica sofisticada de planejamento e gestão das políticas públicas, talvez ainda hoje ausente ou instalada de modo incompleto/insuficiente na atual configuração institucional do governo federal brasileiro, trata-se de mudança fundamental para conferir centralidade maior ao PPA, assim como permitir ao governo ter em mãos um instrumento e um canal mais objetivos, ao mesmo tempo que mais estratégico, de articulação, coordenação e comunicação geral das suas ações. Em síntese, poderíamos ter, finalmente, o PPA como aliado, e não como obstáculo ao processo de governar o Brasil.

#### **4.6 Equação de financiamento e vinculações plano-orçamento e PPA-LDO-LOA**

Suprimindo-se a categoria Iniciativa do PPA, a qual, não obstante, poderia continuar existindo do ponto de vista gerencial (ou seja, não formal) do plano, sugere-se proceder à vinculação das ações orçamentárias diretamente às metas de cada objetivo estratégico de governo, elevando-se assim a unidade mínima de execução física e financeira do orçamento. Em síntese, trata-se de radicalizar o processo já deflagrado em 2013 por meio dos planos orçamentários.

Mas para além do orçamento (orçamento geral, orçamento da seguridade social e orçamento das estatais, como preconiza a CF/1988), cada novo programa temático e/ou objetivos estratégicos de governo deveria conceber os seus planos de financiamento (orçamentário e extraorçamentário) relativos aos seus respectivos objetivos e metas.

Dessa feita, serviriam à elaboração tanto da LDO quanto da LOA de cada ano, e gradualmente poderia haver maior precisão, acurácia, transparência e responsabilização pública sobre as fontes e os usos dos recursos público-privados no país.

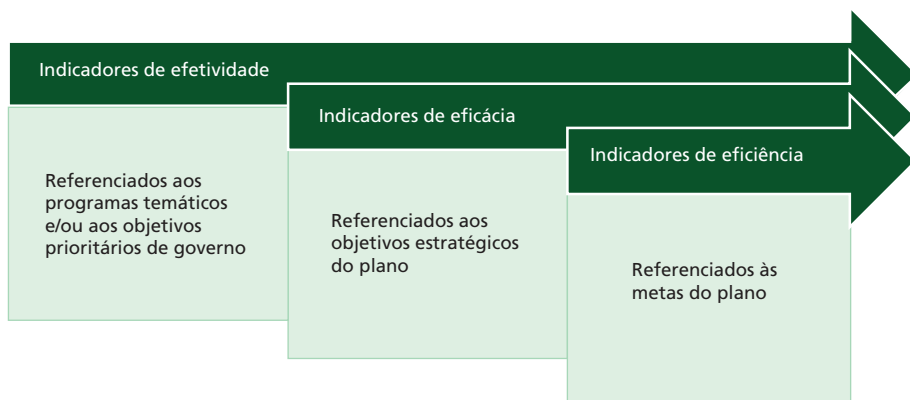
#### **4.7 Indicadores**

Com os recursos humanos, metodológicos e tecnológicos hoje existentes e à disposição do governo federal brasileiro, é possível ir muito além do que até hoje se conseguiu fazer neste campo da identificação, construção, monitoramento e avaliação de indicadores.

No âmbito do PPA, é perfeitamente possível e desejável montar-se um leque não exaustivo de indicadores periódicos de eficiência, eficácia e efetividade para praticamente todas as políticas públicas hoje em execução no país. A questão é que se deve primar pela seletividade e economicidade neste processo, pois de nada adianta levantar indicadores que pouco ajudam, efetivamente, o monitoramento, a avaliação e – sobretudo – a gestão e a execução cotidianas das referidas políticas públicas (figura 8).

FIGURA 8

**Elos e causalidades desejáveis entre indicadores de efetividade, eficácia e eficiência do PPA**



Elaboração do autor.

Com relação à eficiência, trata-se – em tese – da dimensão de mais fácil e rápida solução, pois todas as informações – físicas e financeiras – referentes às entregas de bens e serviços à população e ao mercado, estão (ou deveriam estar!) à disposição dos órgãos governamentais responsáveis pela orçamentação e implementação das políticas públicas. O problema, neste caso, é que, porquanto relevante saber o quanto se gastou com cada item de despesa do orçamento, visando, inclusive, minimizar o gasto por unidade física entregue, pouco se pode dizer, com este tipo de indicador, acerca da eficácia e da efetividade da política pública. Em nossa proposta, os indicadores de eficiência deveriam buscar conexão com as metas do plano, já que estas estariam atreladas ao orçamento da União.

Daí a necessidade de se avançar para a identificação e construção de indicadores de eficácia, ou seja, aqueles que medem a capacidade da ação governamental para entregar os bens e serviços à população e ao mercado, de modo tempestivo, isto é, no local e momento apropriados, e para o público correto. Neste caso, em tese, os órgãos governamentais responsáveis pela implementação das políticas públicas deveriam ser capazes de (ou capacitados a) produzir esse acervo de informações – relativas à cobertura e perfil dos beneficiários – necessárias aos cálculos de eficácia. Assim, poderíamos saber se o governo está cumprindo bem as atribuições precípuas das políticas públicas, mas ainda aqui, sem condições de sabermos sobre o impacto finalístico de tais bens e serviços públicos nas condições de vida da população ou nas condições de funcionamento dos mercados beneficiários das políticas públicas. Em nossa proposta, os indicadores de eficácia deveriam buscar conexão com os objetivos estratégicos do plano, já que estes devem cobrir um raio amplo da ação estatal.

Por fim, é preciso dar o passo – este sim, o mais difícil e demorado de todos – rumo à identificação e construção dos indicadores de efetividade ou impacto finalístico da ação governamental. Este é o conjunto mais difícil de indicadores a construir porque o impacto finalístico da ação governamental sobre as condições de vida da população ou sobre as condições de funcionamento dos mercados beneficiários das políticas públicas depende de muitas variáveis que ou não existem sob a forma estatística ou são tantas que torna quase impossível a sua captura e síntese. De todo modo, é sim possível e necessário organizar um leque básico de indicadores de efetividade que auxiliem no monitoramento e avaliação globais da ação pública. Em nossa proposta, eles deveriam estar relacionados apenas aos programas temáticos e/ou aos objetivos prioritários de governo, devendo, para sua elaboração, seguir o conjunto de critérios consagrados na literatura sobre o assunto.

No âmbito governamental brasileiro, IBGE, IPEA e todas as entidades vinculadas aos Ministérios Setoriais são os candidatos óbvios a se envolverem nesta tarefa cívica.

#### **4.8 Modelo de gestão**

A gestão do PPA é missão complexa orientada para a produção de conhecimentos sobre a implementação das políticas, com vistas a ampliar os canais de atendimento do Estado, com equidade, e revelar o resultado das políticas públicas.

Nesse sentido, deve ser intensivo em diálogo, articulação e coordenação intragovernamental, federativa e social, mediante criação e/ou aperfeiçoamentos em espaços e momentos de pactuação e repactuação periódicos de consensos, objetivos e estratégias de ação.

### **5 CONSIDERAÇÕES 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. Ela decorreria, basicamente, das três fontes que se seguem.

- 1) Aproximadamente trinta anos de desmonte das instâncias, dos instrumentos e mesmo da cultura pública de planejamento.
- 2) Uma crença (equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, ainda mais em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas.
- 3) Uma crença (equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em sua impossibilidade lógica) de se organizar de uma forma melhor e mais efetiva a institucionalidade atual de planejamento governamental, já que,

embora considerada uma função meritória e necessária, seria algo de complexidade institucional e política para além do domínio humano.

Pois contra essas ilações, basta dizer, lembrando Matus (1996, p. 182-184), 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.

Além disso, na atualidade, a importância renovada do planejamento governamental em ambientes democráticos (ambientes, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos) reforça a crença de que esta atividade do Estado é a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetivada de governos. É a única capaz de reduzir o mundo de incertezas radicais das sociedades a riscos minimamente calculáveis probabilisticamente. Com isso fazendo os governos migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, visando à tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Um sistema de planejamento, em suma, é o único instrumento 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, permitindo às sociedades transitarem do passado e presente a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Orgs.). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora da Unesp, 2012.

BITTENCOURT, G. *et al.* **La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra y la experiencia de la Cide**. Montevideo: Udelar, 2012.



BROMLEY, R.; BUSTELO, E. D. **Política vs técnica no planejamento**: perspectivas críticas. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARDOSO, F. H. **A construção da democracia**: estudos sobre a política brasileira. São Paulo: Siciliano, 1993.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Orgs.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento, livro 4).

\_\_\_\_\_. **Planejamento, gestão, controle e participação no Brasil**: contribuições ao pensamento estratégico de Estado. São Paulo: Hucitec, 2014. No prelo.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GARCIA, R. C. (Orgs.). **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático**: lições da América Latina. Brasília: Enap, 2014.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PINTO, E.; LINHARES, P. T. (Ed.) **Estado, instituições e democracia**: desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2010.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Colóquio internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de mercado. **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile, n. 31, 1987.

\_\_\_\_\_. **Cincuenta años de pensamiento en la Cepal**. Santiago do Chile: Fondo de Cultura Econômica/Cepal, 1998.

CIBOTTI, R.; SIERRA, E. **El sector público en la planificación del desarrollo**. Cidade do México: Siglo XXI/Ilpes, 1970.

DE MATTOS, C. Planes *versus* planificación en la experiencia latinoamericana. **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile, 1979.

DEVINE, P. **Democracia y planificación económica**: la economía política de una sociedad autogobernada. Caracas: Marta Harnecker e Camila Piñero, 2009.

DOWBOR, L. **Democracia econômica**: alternativas de gestão social. Petrópolis: Vozes, 2008.

DROR, Y. **A capacidade para governar**: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.

FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não**: um modo de agir num mundo em permanente mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FRANCO, R. **La invención del Ilpes**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2013.

FRANCO, R.; LANZARO, J. (Coords.). **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: Cepal/Flacso, 2006.

FURTADO, R. F. (Org.). **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

GARCIA, R. C. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

\_\_\_\_\_. PPA: o que não é e o que pode ser. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, 2012.

GARCIA, R. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, no prelo).

HADDAD, P. R.; EDLER, P. S. (Orgs.). **Estado e planejamento**: os sonhos e a realidade. Brasília: Cendec, 1986.

HOPENHAYN, M. ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución? **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile, n. 48, 1992.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2009.

ILPES – INSTITUTO LATINO-AMERICANO E DO CARIBE DE PLANIFICAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL. **Debates sobre planejamento**. 1. ed. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal/Siglo XXI, 1974a.

\_\_\_\_\_. **Experiencias y problemas de la planificación en America Latina**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal/Siglo XXI, 1974b.

KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. **A estratégia de desenvolvimento**: sonho e fracasso. Brasília: Funcep, 1988.

MANHEIM, K. **Liberdade, poder e planificação democrática**. 1. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MARTNER, R.; MÁTTAR, J. (Comp.). **Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe**: textos seleccionados del Ilpes (1962-1972). Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2012.

MATUS, C. **Adeus, sr. presidente**: governantes governados. São Paulo: Fundap, 1996.

MINDLIN, B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MUNTEAL, O.; VENTAPANE, J.; FREIXO, A. (Orgs.). **O Brasil e João Goulart: um projeto de nação**. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio/Contraponto, 2006.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

PINTO, A. V. **A sociologia dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 170-172.

RODRÍGUEZ, O. **El estructuralismo latinoamericano**. Cidade do México: Siglo XXI/Cepal, 2006.

SICSÚ, J.; DIAS REIS, L. C. (Orgs.). **Planejamento e desenvolvimento: para reafirmar a importância de pensar a longo prazo, recuperar a experiência passada e averiguar que rumo estamos tomando para o caminho do desenvolvimento**. Brasília: Ipea/ABDE, 2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERCOVICI, G. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da CF de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BIASOTO JUNIOR, G.; PALMA E SILVA, L. A. **Aporias para o planejamento público**. São Paulo: Fundap, 2013.

BRUGUÉ, Q. **Modernizar la administración: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa**. Barcelona, 2013. Mimeografado.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; ROMÃO DE SIQUEIRA, C. H. (Orgs.). **Complexidade e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento, livro 3).

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (Working Paper Series, n. 53).

CUERVO, L. M.; MATTAR, J. **Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2013.

D'ARAÚJO, M. C.; FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. (Orgs.). **Ipea 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento – depoimentos ao CPDOC-FGV**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GODET, M.; DURANCE, P. **A prospectiva estratégica**: para as empresas e os territórios. Paris: Unesco, 2011.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin. Brasília: Ipea, 2010.

LIRA, L. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2006. (Série Gestión Pública, n. 59).

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.

MEDINA, J. V.; BECERRA, J. S.; CASTAÑO, P. **Prospectiva y política pública en América Latina y el Caribe**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2014. No prelo.

MORAES, R. C.; PAULA E SILVA, M. **O peso do Estado na pátria do mercado**: os Estados Unidos como país desenvolvido. São Paulo: Editora da Unesp, 2013.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

REIS VELLOSO, J. P. **Plano Nacional de Desenvolvimento**: a hora e a vez do Brasil – seis revoluções para tornar o Brasil um país desenvolvido. Rio de Janeiro: Inae, 2010.

## PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: CONFLITOS ENTRE *NITI* E *NYAYA*

Otávio Ventura

### 1 INTRODUÇÃO

Os termos *niti* e *nyaya* representam diferentes ideias de justiça em sânscrito antigo. Enquanto *niti* se relaciona mais com as questões formais que instrumentalizam a justiça, tais como instituições, normas e processos; *nyaya* se debruça mais na justiça real que as pessoas conseguem alcançar, tais como se alimentar bem, frequentar a escola e ter acesso a um médico.

No âmbito do planejamento e da gestão governamental, *niti* estaria mais associada à concepção de sistemas formais, modelos, metodologias, processos e instrumentos que buscam operar o Estado; enquanto *nyaya* se relacionaria com as questões reais e cotidianas concernentes à implementação efetiva das políticas públicas.

Ancorando-se no pensamento de Amartya Sen,<sup>1</sup> este capítulo busca refletir sobre planejamento e gestão governamental sob a ótica desses conceitos. A investigação procurará mostrar como alguns tipos de racionalidade – desenvolvimentismo, fiscalismo, territorialismo, gerencialismo, controle, entre outras – verificados nas burocracias de planejamento e gestão governamental acabam por fazer uso de práticas fundadas em *niti* na tentativa de se impor como *racionalidade acima das racionalidades*<sup>2</sup> ao mesmo tempo em que seus esforços se distanciam das verdadeiras realizações na vida das pessoas (*nyaya*).

Por fim, traça-se um breve panorama sobre a experiência do governo federal entre 2003 e 2014, sugerindo a hipótese de que, apesar da resistência das racionalidades fundadas em *niti*, teria predominado a visão *nyaya* neste período.

---

1. Na obra *A ideia de justiça* (Sen, 2011), o autor procura resgatar o debate sobre as teorias da justiça sustentando a tese de que predominam nesta arena duas tradições de pensamento. A primeira delas, denominada *institucionalismo transcendental* por Sen, relaciona-se à ideia de *niti* e é permeada pelo pensamento contratualista pautado na idealização de modelos e instituições, do qual são partidários Hobbes, Rousseau, Kant, Rawls e muitos outros. A segunda delas, à qual Sen se filia, é mais ligada a *nyaya*, sendo mais associada a realizações concretas na vida das pessoas.

2. Ver Moretti (2012).

## 2 A IDEIA DE JUSTIÇA, *NITI* E *NYAYA*

Tradicionalmente,<sup>3</sup> a formalização do debate ocidental em torno das teorias da justiça remonta ao período do iluminismo europeu, em especial nas obras dos autores contratualistas.

Um marco importante remete às reflexões feitas por Hobbes (1998) a respeito do que ele chamou de *estado de natureza e contrato social*. Hobbes teorizou que no estado de natureza imperaria a lei do mais forte, de modo que os homens viveriam em constante estado de alerta. Entretanto, seria desejo dos homens o fim desta permanente situação de conflito, pois a paz lhes seria útil até mesmo em interesse próprio. Assim, Hobbes idealiza o contrato social, por meio do qual todos os homens abririam mão de parte de sua liberdade em função de uma autoridade suprema que deveria assegurar a paz interna em favor de todos. O Leviatã seria, então, o modelo ideal de justiça para Hobbes.

Rousseau (2002) também idealiza um conceito particular de contrato social<sup>4</sup> inspirado na *pólis* grega, onde predominava o debate e o consenso, propondo que todos firmem um contrato social que tenha por objeto a defesa da liberdade do homem, sendo este, portanto, o modelo ideal de justiça para Rousseau.

O imperativo categórico idealizado por Kant (2007) sugere que se cada um passar a agir perante todos como gostaria de ser tratado, esta maneira de agir se tornaria a própria lei universal, e esse seria o modelo ideal de justiça.

Rawls (2008) também formulou uma famosa teoria de justiça. Retomando a ideia de contrato social, ele defende que a grande dificuldade seria chegar a um consenso sobre o que seria justo, devido às posições que cada um ocupa nas estruturas de distribuição de poder. Assim, o autor imagina um estado hipotético anterior à própria existência em sociedade, ao qual ele chama de *posição original*. Neste estado, todos os agentes estariam revestidos por algo que ele chama de *véu de ignorância*, de modo que ninguém teria condições de saber qual posição viria a ocupar na vida em sociedade. Ninguém poderia saber se seria rei ou mendigo. Nesta situação, Rawls teoriza que todos agiriam de forma imparcial, podendo, portanto, deliberar sobre qual seria o modelo mais justo para a sociedade. O resultado desta deliberação seria, para Rawls, o modelo ideal de vida em sociedade.

Segundo Sen (2011), as formulações de justiça desses autores – e de muitos outros –, embora distintas entre si, têm em comum uma característica específica. Todas elas partem de uma mesma pergunta: qual seria o modelo ideal de uma

---

3. O termo *tradicionalmente* é utilizado aqui de forma provocativa em função do fato de que, embora a abordagem clássica sobre as teorias da justiça tenha o seu marco inicial em Hobbes e se desenvolva até Rawls, no oriente, este debate é bem mais antigo, com pelo menos 3 mil anos de idade.

4. A principal característica do contrato social de Rousseau seria a soberania absolutamente popular, enquanto, para Hobbes, os homens, a partir da sua autonomia para contratar, produziriam, contratualmente, o soberano.

sociedade perfeitamente justa? E, a partir desta pergunta, se deriva esta outra: como deveriam ser as instituições adequadas para alcançar tal modelo ideal de justiça?

Haveria, portanto, uma premissa de que se tais instituições, perfeitamente justas, fossem implantadas, o comportamento dos agentes corresponderia às expectativas das instituições, maximizando a sua efetividade, e a justiça ideal seria finalmente alcançada.

Para ilustrar suas ideias, Sen (2011) introduz os conceitos de *niti* e *nyaya*. Ambos são termos do sânscrito antigo que podem ser traduzidos como justiça. Entretanto, cada um deles porta um significado diferente de justiça.

O termo *niti* está associado à institucionalidade criada para a promoção da justiça. A inscrição na lei do direito à vida, à saúde, à educação, à liberdade e ao tratamento igual perante o Estado são exemplos de institucionalidades que buscam alcançar a justiça. Todo o conjunto de normas, organizações, costumes e símbolos que atuam em favor do alcance da justiça estariam, em alguma medida, relacionados ao conceito de *niti*.

O termo *nyaya*, por sua vez, está menos associado à formalização de normas e mais ligado à real justiça que as pessoas conseguem alcançar. Assim, o fato de estar legislado o direito à educação pouco importaria se, na vida real, ainda existirem crianças fora da escola. O direito à vida como regra absoluta constitucional estaria subjugado ao fato de que todos os dias morrem milhares de vítimas da fome. A igualdade formal entre cidadãos ficaria em segundo plano, dado que as mulheres ainda recebem tratamento desigual na sua realidade cotidiana. Sen (2011) usa a metáfora da justiça dos peixes para ilustrar o conceito de *nyaya*: não importa o quanto as regras (*niti*) sejam boas, se os peixes maiores ainda podem continuar a se alimentar dos peixes menores, não se alcança *nyaya*.

Parece razoável afirmar, então, que as teorias da justiça de Hobbes, Rousseau, Kant e Rawls estariam mais fortemente associadas ao conceito de *niti*. A este tipo de racionalidade, Sen (2011) associa o termo *institucionalismo transcendental*, cuja característica mais marcante seria o foco na idealização de um modelo que pudesse determinar quais seriam as instituições certas para se alcançar uma justiça perfeita.

### 3 NITI E NYAYA NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO GOVERNAMENTAL

A justiça se constitui como objeto de interesse para as mais variadas áreas, tais como a filosofia, a sociologia, a ciência política, o direito e a economia, entre outras. Contudo, no Brasil, é incomum verificar a presença das teorias da justiça nos debates relacionados a assuntos como o planejamento e a gestão governamental, apesar dos diversos pontos de conexão.

Pretende-se defender aqui que a administração pública – enquanto campo do conhecimento e organização – também guarda forte relação com as teorias da justiça, de modo que o seu funcionamento pode ser explicado a partir de categorias como *niti* e *nyaya*.

Embora a busca pela justiça seja papel da República,<sup>5</sup> é no Estado que reside o poder de normatizar e regular, bem como distribuir capitais<sup>6</sup> de todas as naturezas. O Estado se manifesta, portanto, como poderoso instrumento tanto para os institucionalistas transcendentais quanto para os agentes que buscam a remoção incremental das injustiças.

Assim, advoga-se aqui que uma ótica pertinente para compreender as disputas internas ao Estado seria a observação dos confrontos entre institucionalistas transcendentais e aqueles que miram a remoção contínua das injustiças.

Nessa arena, de um lado, estariam as racionalidades que dialogam em grande medida com a ideia de *niti*, debruçando-se majoritariamente na concepção de sistemas formais, modelos, metodologias, instrumentos e processos que, por si só, induziriam o funcionamento adequado da máquina estatal e, por consequência, incentivando nos agentes o comportamento adequado, de acordo com o resultado que se busca.

Do outro lado, estariam as abordagens que se relacionam mais com a ideia de *nyaya*, pautadas em especial pelas realizações na vida das pessoas. Aqui, a atuação seria mais focada na orquestração de intervenções estatais, pensadas caso a caso, com vistas à remoção incremental e contínua de injustiças mais associadas ao mundo real, e menos ao campo formal.

A mencionada justiça dos peixes também tem o seu paralelo nos campos do planejamento e da gestão governamental. Não importa o quanto os sistemas, modelos, planos e instrumentos de planejamento e gestão sejam bons (*niti*), se o resultado não chega diretamente na vida das pessoas, não se alcança *nyaya*.

Não se trata aqui de estabelecer uma divisão maniqueísta e hermética entre as duas tradições de pensamento. Atuar com foco em *nyaya* não significa abrir mão da instrumentação institucional, sendo esta última de utilidade significativa para materializar realizações relevantes na vida das pessoas.

A intenção é lançar um olhar sobre as racionalidades que permeiam as funções de planejamento e a gestão governamental no intuito de que isso possibilitaria, em alguma medida, revelar qual tipo de abordagem seria mais predominante na ação estatal: *niti* ou *nyaya*.

---

5. Essa interpretação se baseia em uma leitura *neoconstitucionalista* dos Objetivos da República positivados no Artigo 3º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988). Esta visão amplia o espectro de possibilidades das normas constitucionais para muito além da legalidade estrita (Barroso, 2004).

6. Ver Bourdieu (1987).



#### 4 O INSTITUCIONALISMO TRANSCENDENTAL E A PRETENSÃO DE SUPRARRACIONALIDADE

Sen (2011) faz uso de uma espécie de fábula para ilustrar os dilemas que surgem ao se debruçar sobre o institucionalismo transcendental. A história é a que segue. Existiriam três crianças e uma flauta, de modo que cada uma das crianças gostaria de possuir a flauta. Em um primeiro cenário, uma das crianças afirma que ela era a única que sabia tocar a flauta, fato do qual as outras crianças não discordam. Em um cenário alternativo, outra criança justifica que era muito pobre, sendo a única que não tinha condições de adquirir uma flauta, e as outras duas crianças não se opõem. Num terceiro cenário, a outra criança explica que ela havia passado semanas fabricando a flauta, empreendendo grande tempo e esforço, e nenhuma das outras crianças a contradiz.

Qual seria, então, o modelo de justiça capaz de atribuir a flauta à *criança certa*? Quais seriam as instituições ideais que possibilitariam a *correta solução* deste impasse? Certamente, os marxistas, os utilitaristas e os liberais apresentariam propostas diferentes sobre qual criança teria direito à flauta, embora cada uma delas apresente motivação razoável em seu favor.

Esses mesmos dilemas se encontram materializados na administração pública. Neste sentido, é fundamental compreender que não estão pacificados no Brasil os conceitos hegemônicos de planejamento e de gestão governamental. Pelo contrário, estes se constituem em objetos de permanente disputa conceitual.

Cada visão de planejamento ou de gestão “procura se impor em meio a uma luta de perspectivas. Ao fazê-lo, busca lastro institucional sob a forma de controle de processos estatais, materializando o princípio de uma *racionalidade acima das racionalidades*” (Moretti, 2012).

No âmbito do planejamento governamental, as disputas giram em torno de diferentes abordagens possíveis para instrumentalizar as escolhas estatais. Destacam-se a arquitetura e a geografia (planejamento das cidades e do território), a economia (em especial, o debate entre desenvolvimentistas e fiscalistas), as ciências sociais (papel do Estado e análise de políticas), a administração (planejamento estratégico, quadro lógico e organização de processos para se atingir objetivos predeterminados) e as ciências militares (estratégia e disputa territorial) (Santos, 2011).

No campo da gestão governamental, destacam-se na disputa a administração científica e seus desdobramentos (gestão por resultados), a administração de empresas (investigações que se ocupam da empresa capitalista, orientada para maximizar os lucros), a administração pública (encarada especialmente da burocracia como evolução do patrimonialismo), o gerencialismo (a busca da eficiência, ainda que apenas no discurso) e a administração política (combinação das dimensões política e técnica da gestão pública) (Neto, Santos e Ventura, 2013).

Todas essas formas de dar sentido ao planejamento e à gestão estão relacionadas a uma maneira particular de criar o próprio objeto e explicá-lo à luz das conveniências das áreas específicas (Santos, 2011). Assim, cada uma das correntes de pensamento procura se impor enquanto *racionalidade acima das racionalidades*, pretensão à qual as práticas institucionalistas transcendentais parecem ser convenientemente úteis, buscando operar por cima das vicissitudes das políticas públicas em geral.<sup>7</sup>

Enquanto cada uma dessas perspectivas se afasta da capacidade de dialogar com a ideia de *nyaya*, surge então a necessidade de se materializar por outras vias, quais sejam os sistemas formais, arranjos institucionais, planos e instrumentos de planejamento e gestão. Assim, pela incapacidade que cada uma das perspectivas candidatas a *suprarracionalidade* carrega de se legitimar por realizações em *nyaya*, estas acabam por recorrer ao *niti* como estratégia de autoimposição, constituindo-se como partidárias fiéis ao institucionalismo transcendental.

Na medida em que uma ou outra racionalidade imposta por este tipo de prática é reconhecida, incorporada e reproduzida, ela se legitima na esfera pública como valor em si, configurando-se como espaço simbólico<sup>8</sup> – conjunto de práticas, preferências, linguagens e símbolos por meio dos quais os agentes se atribuem valor – ao mesmo tempo em que atua como *trama de poder*, espécie de microfísica cujos “efeitos de dominação não são atribuídos a uma ‘apropriação’, mas a disposições, a manobras, a táticas, a técnicas, a funcionamentos; (...) que lhe seja dado como modelo antes da batalha (...)” (Foucault, 1985).

## 5 O INCREMENTALISMO PRAGMÁTICO DE SEN

Em oposição às práticas transcendentalistas, Sen (2011) propõe que, ao invés de focar em perguntas que buscam saber quais seriam os arranjos e as instituições idealmente perfeitos, que se passe a questionar quais realizações concretas provocariam a remoção de imperfeições, de fato (*nyaya*), e não apenas nas regras (*niti*).

Há no pensamento de Sen<sup>9</sup> um deslocamento de energia que sai da busca de um idealismo transcendental e parte para uma abordagem mais realista da remoção contínua das injustiças. A diferença reside no esforço em alcançar melhoramentos reais no *nyaya* ao invés de definir a *niti* ideal.

7. “Esses instrumentos técnico-burocráticos são produtos de um ideário que se pretende universal, objetivo, imparcial e independente de contexto, que acabou por constituir um campo de conhecimento que se pretende aplicável a qualquer política pública, a qualquer objetivo de governo e perspectiva política” (Melo e Rodrigues, 2012).

8. Ver Bourdieu (2010).

9. Destaca-se que Sen faz questão de esclarecer que, embora essa abordagem pareça inovadora na ordem do discurso ocidental, esse pensamento é resultado de uma corrente de pensamento oriental milenar na qual ele se filia (Sen, 2011).

Percebe-se então que, para Sen, a justiça não se constituiria em um sistema dualista no qual a vida social é exclusivamente justa (pela aplicação de um modelo ideal) ou injusta (pela falta do referido modelo ideal). Ao contrário, a justiça seria algo gradual, havendo inúmeros graus de justiça a serem alcançados (ou perdidos), não sendo possível idealizar de antemão o grau máximo de justiça, ou seja, a *niti* ideal.

É importante notar que advogar pela remoção das injustiças não corresponde a defender que esta linha de ação eventualmente traria para a realidade o modelo perfeito de justiça. Não é essa a reivindicação de Sen. Conforme ilustrado pela fábula das três crianças e pela diversidade técnico-ideológica que permeia os conceitos de planejamento e gestão, a discussão sobre arranjos ideais inevitavelmente resultaria em grandes impasses.

Sendo assim, um grande valor da abordagem sugerida pelo autor é que o consenso sobre qual é o modelo de justiça ideal não se constituiria em condição para se dar um passo na remoção das injustiças. Apesar de a idealização de uma *niti* perfeita ser atividade de natureza quase transcendental, imaginar o que é *mais justo* ou *menos justo* em uma determinada situação concreta parece ser algo mais associado ao campo do possível.

Apesar da ótica adotada neste trabalho para fazer uso das categorias de *niti* e *nyaya* para abordar o planejamento e a gestão governamental, é importante esclarecer que é possível encontrar conflitos da mesma natureza em obras de outros pensadores, em áreas e épocas diversas.

Um exemplo emblemático seriam as críticas de Marx e Engels (2002) direcionadas a Feuerbach, Bauer e Stirner. As críticas alertam que, para esses pensadores, as transformações da sociedade se originam somente no plano do pensamento (*niti*) e nunca alcançaram a realidade concreta (*nyaya*). Em oposição a isso está o conceito marxista de práxis, que associa a atividade humana com a transformação das circunstâncias (*nyaya*).

De fato, apesar de Sen não se autodeclarar como marxista, é inevitável notar a semelhança da sua linha de pensamento (*nyaya*) com a práxis de Marx, de modo que Sen parece concordar com a máxima de que a filosofia não deve se limitar a explicar a realidade, mas deve transformá-la.

Outra circunstância na qual foram feitas reflexões semelhantes às de Sen corresponde ao campo das políticas públicas. Neste âmbito, Lindblom (2010) diferenciou duas correntes: o pensamento racional-compreensivo e o incrementalismo lógico. O pensamento racional-compreensivo corresponde à racionalidade que assume que ao se implementar políticas públicas, tem-se o controle da maioria das variáveis e os agentes se comportam de maneira razoavelmente previsível, de modo que a ação pública deve se pautar pela instrumentalização de sistemas e

processos que organizem os recursos para a entrega de bens e serviços à sociedade. O incrementalismo lógico nega esta visão idealista da realidade, admitindo que o ambiente em que as políticas públicas operam é caracterizado por grandes margens de incertezas, buscando abordar cada caso com as suas devidas especificidades. Não é difícil perceber a forte relação do pensamento racional-compreensivo com *niti* e do incrementalismo lógico com *nyaya*.

Destaca-se ainda o pensamento de Lassale (2002) sobre o constitucionalismo moderno. Para este pensador, a constituição escrita não corresponderia à constituição real de um Estado. Lassale argumenta que a constituição verdadeira seria composta pelos fatores reais de poder que organizam socialmente um determinado Estado. Por seu turno, a constituição escrita se reduziria a instrumento jurídico. Sendo assim, Lassale sugere que uma constituição escrita é tão boa quanto for capaz de refletir, de fato, os fatores reais de poder em um Estado. É nítida a relação dos fatores reais de poder com *nyaya* e da constituição escrita com *niti*.

Foram muitas as ocasiões nas quais emergiram os dilemas entre *niti* e *nyaya*, e apesar de se julgar importante lembrar que esta discussão é antiga, não é objeto deste trabalho fazer um resgate histórico mais abrangente.

## 6 TRAJETÓRIA RECENTE DO GOVERNO FEDERAL SOB A ÓTICA DE NITI E NYAYA

Esta seção pretende fazer uma breve análise da última década (2003-2013) de atuação do governo federal sob a ótica dos conceitos de *niti* e *nyaya*. Ressalta-se que a intenção é traçar um panorama geral dos padrões adotados de planejamento e gestão das políticas no período citado, sem a pretensão de esgotar a análise.

A questão que se coloca é entre a promoção de mudanças e reformas estruturais no interior do Estado (foco em *niti*) em oposição às ações que, apesar de baixo teor de institucionalidade formal, busquem cada vez mais a remoção das injustiças (foco em *nyaya*).

Ao se analisar os arranjos de políticas públicas recentes, não é difícil perceber que a pergunta que motivou a ação estatal quase nunca pareceu ser “qual é o melhor arranjo institucional para se alcançar a justiça social?” ou “qual é a melhor forma de regular tal área?”. Pelo contrário, os questionamentos parecem ter sido algo próximo de “como remover determinada injustiça?” ou “como remover determinado entrave à ação estatal?”.

Em termos de *niti*, os últimos anos de governo federal foram marcados por políticas públicas com baixo grau de institucionalidade. Prevaleram na maioria das políticas as medidas institucionais e normativas de cunho unilateral, como os decretos e as medidas provisórias, e os arranjos de gestão não formalizados, como reuniões e salas de situação. Foram raras as medidas estruturais materializadas no

Estado, embora não se possa deixar de reconhecer que o conjunto de pequenas mudanças promovidas<sup>10</sup> soma um significativo avanço institucional, mesmo sob a ótica *niti*.

Com relação a *nyaya*, a atuação recente do governo federal se mostra bastante intensa, ao passo que para fins analíticos, divide-se a sua atuação em dois grupos distintos.

O primeiro grupo reúne o conjunto de ações focadas na remoção gradual e contínua de instituições, organizações, normas, processos e instrumentos que possam se colocar como entrave à ação estatal de fazer acontecer as políticas públicas. As ações deste grupo concentram-se em neutralizar as institucionalidades que ainda estejam orientadas pelos paradigmas herdados da década neoliberal, cujo resultado foi a supressão da capacidade do Estado para cumprir os objetivos da República. Em outros termos, ao mesmo tempo que se tem um governo com orientação política mais orientada para o fazer, o Estado ainda sofre com uma complexa teia de normativos que interditam essas práticas.

Destaca-se, neste sentido, a institucionalidade e os valores associados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ao longo da execução do programa, que praticamente nunca sofreu restrições orçamentárias, foi-se verificando que eram mais as normas e arranjos institucionais (*niti*) que impediam que as entregas fossem feitas à sociedade e menos a falta de recursos financeiros. Assim, o PAC foi acumulando um amplo aprendizado sobre planejamento e gestão, intensivos em implementação (*nyaya*), ao mesmo tempo em que foi flexibilizando as normas que inviabilizavam a execução. Parece seguro afirmar que o PAC significou uma nova maneira de formular e implementar políticas públicas, e não apenas uma mera carteira de projetos.

A superação desses entraves foi muito mais no sentido da sua remoção gradual e contínua, e muito menos na definição ampla e estrutural de uma nova institucionalidade, o que configura um forte alinhamento com a ideia de *nyaya*. Outros exemplos associados a este grupo seriam os programas Bolsa Família; Minha Casa, Minha Vida e Mais Médicos; que apesar de suas especificidades, parecem ter em comum o foco mais voltado para realizações na vida das pessoas e menos na discussão de reformas estruturantes de grande vulto.

---

10. Destaca-se a criação de novos espaços institucionais, tais como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), entre outras. Houve também a desburocratização de instrumentos formais de planejamento, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o orçamento. Na área de compras, foi criado o pregão eletrônico e o regime diferenciado de contratação para modernizar as contratações públicas. As regras de transferência para os entes federados foram flexibilizadas para políticas prioritárias, com vistas a atender melhor os mais hipossuficientes. Importantes setores passaram por mudanças em seus marcos regulatórios, tais como o de mineração e o de petróleo e gás. Por fim, destaca-se a criação de carreiras finalísticas de políticas públicas, tais como o analista de infraestrutura e o analista de políticas sociais.

O outro grupo abarca as ações concernentes à remoção incremental e contínua das injustiças sociais propriamente ditas. No caso brasileiro, a acentuada desigualdade social demanda certo senso de urgência no tratamento de questões como a fome, a miséria, o desemprego, a saúde e a educação. Há também a preocupação com grupos de minoria étnica, de gênero, geracionais, entre outros, que necessitam de um olhar especial e urgente por parte do Estado.

Diante desses desafios, verifica-se que a estratégia de desenvolvimento adotada nos últimos anos foi mais pautada pela remoção de injustiças que na definição de um modelo ideal e *perfeito* de desenvolvimento. Antes de tudo, as pessoas precisam ter acesso à comida e aos produtos básicos de higiene (*nyaya*), e, apesar de muitos advogarem que não é adequado fazer política para isso sem uma estratégia maior (*niti*), o Bolsa Família é um dos programas mais emblemáticos dos últimos anos.

Em relação ao tratamento das minorias, a ação estatal forma um híbrido entre *niti* e *nyaya*, pois ao mesmo tempo em que se criou institucionalidades específicas, como as secretarias especiais com *status* de ministério para tratar das políticas de gênero e raça; também se atuou fortemente na transversalidade destas políticas utilizando as institucionalidades tradicionais.

Ainda em termos de *nyaya*, destacam-se as medidas institucionais adotadas caso a caso para remover de forma gradual problemas brasileiros crônicos.

Na área de energia elétrica, por exemplo, o Brasil oferecia aos investidores uma das maiores taxas de retorno do mundo, ao mesmo tempo em que o setor se constitui em um investimento seguro, distorção esta que foi corrigida na última renovação das concessões de energia elétrica. No setor de crédito, os bancos públicos foram utilizados como instrumentos que forçaram o mercado bancário a abaixar as taxas de juros ao consumidor. Outro exemplo é o setor de varejo, no qual foram adotadas medidas agressivas de isenção tributária para estimular o consumo, além da disponibilização de linha de crédito subsidiada para que o público de baixa renda pudesse adquirir bens duráveis de consumo – programa *Minha Casa Melhor*.

Frente à relativa baixa institucionalidade (*niti*) da ação governamental nos últimos dez anos, destacam-se alguns resultados<sup>11</sup> na justiça real que as pessoas conseguem alcançar (*nyaya*). O grau de desigualdade social diminuiu no Brasil, de modo que enquanto a renda do quintil mais rico cresceu 0,7% ao ano (a.a.), a renda do quintil mais pobre cresceu 5,1% a.a. no mesmo período. O nível de desemprego formal alcançou seu mínimo histórico (4,8%) recentemente, ao mesmo tempo em que o salário mínimo apresenta crescimento real a cada ano. O trabalho infantil caiu pela metade na última década, a taxa de mortalidade infantil alcançou a meta

11. Os resultados foram extraídos da publicação *Indicadores do desenvolvimento brasileiro*, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) (Brasil, 2013).

pactuada nos Objetivos do Milênio e a incidência de doenças evitáveis por vacina caiu drasticamente. As taxas de frequência e permanência escolar se elevaram, como também subiram os índices de qualidade de ensino – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A energia elétrica alcançou grau muito próximo da universalização, atingindo 99,3% dos domicílios, e o nível de domicílios com água encanada e rede de esgoto alcançou 84,6% e 77,2%, respectivamente.

Percebe-se, portanto, que embora as estratégias adotadas na última década prescindam de mudanças institucionais estruturantes (*niti*), os resultados reais na vida das pessoas (*nyaya*) não são desprezíveis.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste capítulo foi abordar as temáticas do planejamento e da gestão governamental sob a ótica de *niti* e *nyaya*. Embora a análise feita do período recente na esfera federal possa sugerir que a ótica *nyaya* seja atualmente hegemônica, não é prudente ignorar os riscos e as potencialidades embutidos nas práticas em *niti*.

Alerta-se para o fato de que permanece viva a disputa institucional pelo posto de *racionalidade acima das racionalidades*, e é provável que a burocracia continue aplicando energia em instrumentos meramente formais na tentativa de se legitimar por meio do *niti*.

Por sua vez, a formalização institucional de práticas em *nyaya* é fundamental para materializar no Estado alguns avanços importantes, como os discutidos na seção anterior. E parece razoável supor que isso é mais fácil de conquistar a partir de iniciativas em *niti*.

Diante disso, há um grande desafio para um Estado verdadeiramente orientado para as transformações sociais e para os valores republicanos, que é avançar na cristalização de práticas em *nyaya* na institucionalidade estatal, ou seja, em *niti*. Paralelamente, deve-se evitar que apropriações burocráticas ligadas a *niti* desloquem o foco da ação pública para um emaranhado institucional que rouba energia do Estado sem contribuir decisivamente para melhorar a vida das pessoas.

Em outras palavras, é preciso operar os mecanismos ligados a *niti* em favor de práticas em *nyaya* e ao mesmo tempo impedir a proliferação de espaços e capitais burocráticos legitimados puramente em *niti*.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 2004.

BERCOVICI, G. Vinte anos da Constituição Federal (1988/2008): avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Coord. ). **Vinte anos da Constituição Federal (1988-2008): avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional**. Brasília: Ipea, 2008. Parte IV. p. 31-38.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Indicadores do desenvolvimento brasileiro – 2001 a 2012**. Brasília: MP, 2013.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Martins Editora, 1998.

KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2007.

LASSALE, F. **O que é uma Constituição**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2002.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Trad. Castro e Costa, L. C. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MELO, E. B. B.; RODRIGUES, R. W. S. **Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico burocrático**. *In*: V CONSAD, Brasília, 2012.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NETO, R. M.; SANTOS, E. A. V.; VENTURA, O. A. F. Administração política e gestão pública no PPA 2012-2015. *In*: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Curso de monitoramento temático e acompanhamento orçamentário**. Brasília: MP, 2013.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Saraiva, 2002.



SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento: a reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.



## ARRANJOS INSTITUCIONAIS, CARREIRAS PÚBLICAS E A CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO

José Luiz Pagnussat

### 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Estado brasileiro vem reconstruindo gradativamente suas áreas de planejamento e recompondo lentamente os seus quadros técnicos. Isso ocorre tanto pela revalorização do planejamento como em resposta à crise de capacidade de formulação e implementação de políticas setoriais para o enfrentamento de gargalos conjunturais e estruturais.

O complexo processo de reconstrução requer ajuste nos arranjos institucionais, além de longa e contínua aprendizagem organizacional, somada com a formação de quadros técnicos. O fato é que o governo brasileiro ainda se caracteriza pela arena de “cabo de guerra” e de sucessivas crises, que perduram desde a crise da dívida externa do início da década de 1980. Parece voltar-se basicamente para o curto prazo, sobrecarregar-se com o enfrentamento de emergências e sucumbir-se em aparente improvisação. Em síntese, tem-se a impressão de que lhe falta a visão de longo prazo e a inspiração de um planejamento estratégico com foco no futuro.

Este capítulo analisa a capacidade de planejamento do governo brasileiro, considerando a estrutura institucional, os quadros técnicos recrutados para a área, e sua formação e capacitação continuada. A ideia é compreender a evolução da capacidade de governo na área de planejamento, os avanços e retrocessos institucionais e a composição das equipes técnicas.

Como nos ensina Carlos Matus no seu método de planejamento estratégico situacional (PES), a capacidade de governo é um dos três pilares do bom governo. Em seu triângulo de governo, o bom governo é aquele que tem um bom projeto, tem governabilidade e tem capacidade de governo. A capacidade de governo é entendida como as capacidades pessoal e institucional, a experiência e competência dos seus quadros técnicos e dirigentes. O professor Carlos Matus alerta ainda “que nenhum governo pode ser melhor que as ferramentas de trabalho que conhece e aplica” (Huertas, 1996, p. 105) e que “a baixa capacidade de governo afeta a governabilidade, a qualidade da proposta e a gestão do governo” (Matus, 2006, p. 130). Nessa linha, a professora Martha Cassiolato sintetiza que “nenhum governo

pode ser melhor que as capacidades pessoal e institucional de governo, o que lhe permite elaborar um projeto de governo inteligente, administrar a governabilidade e criar ferramentas de governo”.<sup>1</sup>

A análise do recente processo de reconstrução da capacidade de planejamento do Estado brasileiro e de sua reorganização institucional e de pessoal requer a compreensão dos processos de formação histórica do aparato estatal na área de planejamento, da evolução das ideias dominantes – nas elites brasileiras – sobre o papel e as formas de atuação do Estado, do contexto econômico e sociopolítico e das opções adotadas nesse processo de reconstrução do planejamento governamental no âmbito da administração federal.

O capítulo está estruturado em três partes, além desta introdução. A primeira parte faz uma síntese da construção da capacidade de governo na área do planejamento, registrando-se o surgimento dos órgãos e entidades e o recrutamento e formação dos quadros técnicos e dirigentes, permeada pela análise do contexto histórico e da evolução das ideias sobre o papel do Estado e do planejamento no âmbito público brasileiro; a segunda parte analisa o processo de desmonte e início da reconstrução das áreas e instituições de planejamento no âmbito federal; e a terceira parte resume o recrutamento, a formação e o perfil dos quadros técnicos que atuam na área de planejamento governamental na atual quadra histórica de desenvolvimento do país.

## 2 GESTAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A gestação do planejamento público no Brasil ocorre a partir dos anos 1930 com a implantação do “Estado desenvolvimentista”. Antes de 1930, prevalecia o Estado liberal, caracterizado como “Estado policial” por Marcelino (1987), cuja função primordial era regulamentar as relações sociais e econômicas do país e manter minimamente a garantia da propriedade privada. Na “era desenvolvimentista”, que se estende entre 1930 e 1980, há forte expansão da macroestrutura do Estado e da sua atuação no campo empresarial. O Estado, altamente intervencionista na área econômica, consolidou uma estrutura de planejamento voltada para o desenvolvimento econômico, mas também se caracterizou pela construção e consolidação de estruturas e competências nas áreas setoriais, direcionadas ao planejamento e à implementação das políticas e dos projetos públicos. Foram criadas várias entidades e órgãos voltados especificamente para o planejamento setorial, além da função de planejamento desempenhada pelas empresas *holdings* dos complexos industriais do chamado setor produtivo estatal.

---

1. Aula realizada na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em 27 de setembro de 2004, no Curso de Formação Inicial para Analistas de Planejamento e Orçamento.

O início do processo de construção do Estado intervencionista se deu em três níveis, segundo o professor Gileno Marcelino. O primeiro nível foi a criação de órgãos formuladores de políticas públicas, com características de órgãos muito mais de *staff* do que de linha. É uma fase nupcial do planejamento das políticas públicas e, portanto, de formação e aprendizado das equipes técnicas envolvidas. Nesse sentido, uma estratégia do governo Getúlio Vargas foi “cooptar os diversos segmentos da sociedade, através da integração de seus membros aos conselhos desses órgãos” (Marcelino, 1987, p. 9).

O segundo nível ocorre com a expansão de órgãos permanentes da administração pública. São criados vários ministérios, autarquias, agências, institutos, departamentos etc., “com características de órgãos executivos que regulamentavam, dirigiam, fiscalizavam e controlavam ações de outros órgãos e agências do governo federal” (Marcelino, 1987, p. 9). É um processo de construção da capacidade de governo, que se inicia com a criação ou fortalecimento de vários braços do Estado intervencionista, tendo como visão de futuro a industrialização, considerada a solução para o país superar o subdesenvolvimento.

O terceiro nível ocorre com a expansão empresarial do Estado, inicialmente de forma tímida, porém em setores estratégicos; depois de forma explosiva, consolidando um amplo setor produtivo estatal (Marcelino, 1987, p. 9). Tal expansão amplia a capacidade de ação do governo em setores estratégicos para o “projeto nacional-desenvolvimentista”, mas também, como já destacado, fortalece a capacidade de planejamento setorial, com as empresas *holdings*, que constituíram equipes técnicas de alto nível na área de planejamento.

Entre os principais marcos históricos da construção da capacidade governamental na área do planejamento, destaca-se, ao longo do período, a criação de vários órgãos e entidades que foram responsáveis pela elaboração dos planos quinquenais de desenvolvimento, entre eles: o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – hoje Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, em 1952; a condução de Celso Furtado ao cargo de ministro extraordinário responsável pelo planejamento – não há o Ministério do Planejamento –, em 1962;<sup>2</sup> o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – Epea, antecessor do Ipea –, em 1964; e a estruturação do Sistema Federal de Planejamento, em 1972.

---

2. A Lei Delegada nº 1, de 25 de setembro de 1962, cria dois cargos de ministro extraordinário, sendo então nomeado Celso Furtado ministro extraordinário responsável pelo Planejamento, primeiro ministro do Planejamento do Brasil.

## 2.1 Construindo a capacidade institucional de planejamento

A criação do Dasp,<sup>3</sup> em 1938, pode ser considerada o primeiro marco histórico na tentativa de se fazer formalmente planejamento governamental no Brasil. O departamento tinha a missão de elaborar os orçamentos anuais e foi responsável pela formulação dos primeiros planos quinquenais brasileiros: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943);<sup>4</sup> o Plano de Obras e Equipamentos – POE (1944-1948);<sup>5</sup> e o Plano Salte – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (1949-1953).<sup>6</sup> Esses planos foram basicamente listas de intenções de um programa de gastos públicos plurianual, sem rigor analítico, não cumprindo requisitos mínimos de um bom planejamento de médio prazo. No entanto, foram passos importantes na construção da capacidade de governo na área. Havia um quase consenso da necessidade de certas iniciativas para a promoção do desenvolvimento.

Nesse período, várias missões americanas contribuíram com diagnósticos da economia brasileira, que apontavam os principais gargalos para o desenvolvimento e a necessidade de investimentos nesses setores. A primeira foi a Missão Taub (1941),<sup>7</sup> seguida da Missão Cooke (1942-1943),<sup>8</sup> Missão Abbink (1948)<sup>9</sup> e Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – CMBEU (1951-1953), que foi a ampliação dos trabalhos iniciados pela Missão Abbink. Conforme destacado em Pagnussat (2006), os estudos da Missão Abbink serviram de base para os trabalhos da CMBEU, instalada em 1951, com o objetivo de elaborar projetos que seriam financiados com recursos externos, com contrapartida de recursos internos. Um dos resultados do trabalho dessa comissão mista culminou com a criação do BNDE (mais tarde BNDES), encarregado de financiar e gerir os recursos para esses projetos.

A criação do BNDE, em 1952, é o segundo marco histórico do planejamento governamental brasileiro. Deu novo *status* para o planejamento governamental.

3. O Dasp, previsto pela Constituição de 1937, foi criado em 30 de julho de 1938 pelo Decreto-Lei nº 579. A Constituição de 1937, no seu Artigo 67, previu a criação de um órgão de assessoramento direto à Presidência da República, com a função de aperfeiçoar o aparelho governamental e elaborar a proposta orçamentária.

4. O Plano Especial foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.059, de 19 de janeiro de 1939.

5. O POE foi instituído pelo Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943.

6. O Plano Salte foi submetido ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 196, de 10 de maio de 1948. A aprovação final do plano ocorre com a Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950, para ser executado no período de 1950 a 1954.

7. A Missão Taub de 1941 (chefiada por Alex Taub e composta por dez engenheiros) foi a primeira missão americana de cooperação econômica; apontava a necessidade de investimentos nos setores de transporte e energia (Malan *et al.*, 1977, p. 27).

8. A Missão Cooke (1942-1943), coordenada por Morris Cooke, realizou um diagnóstico global da economia brasileira e apontou os principais pontos de estrangulamento que restringiam o crescimento industrial do país, em especial na área de infraestrutura de transportes e no setor de energia (Malan *et al.*, 1977, p. 28).

9. A Missão Abbink (1948) foi chefiada por John Abbink, pelo lado americano, e Otávio Gouveia de Bulhões, pelo lado brasileiro; foi uma comissão técnica conjunta Brasil-Estados Unidos, organizada em uma série de subcomissões referentes a setores e temas selecionados. Em seu relatório indicava os principais problemas da economia brasileira e recomendava medidas de ajuste macroeconômico, bem como sugeria ações desenvolvimentistas, que incluíam a participação do Estado e do capital estrangeiro (Malan *et al.*, 1977, p. 29-32).

O BNDE aglutinou competência técnica e concentrou os principais estudos sobre o desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, destaca-se o Grupo Misto Cepal/BNDE,<sup>10</sup> criado em outubro de 1952. O grupo foi chefiado por Celso Furtado e tinha o objetivo de avaliar o comportamento da economia brasileira, fazer projeções macroeconômicas e “traçar programas de desenvolvimento para um período de dez anos, bem como realizar cursos de capacitação técnica” (Cepal, [s.d.]).

O BNDE foi o principal berço do Plano de Metas (1956-1961) do governo de Juscelino Kubitschek, considerado a primeira tentativa de planejamento global para a economia brasileira. A base desse plano foram os estudos desenvolvidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e os trabalhos realizados pelo Grupo Misto Cepal/BNDE. A formulação do plano se deu no âmbito do Conselho de Desenvolvimento,<sup>11</sup> criado em fevereiro de 1956, junto à Presidência da República, logo após a posse de Juscelino.<sup>12</sup>

A Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento pode ser considerada o embrião do Ministério do Planejamento, pois foi a primeira estrutura governamental formalmente voltada para o planejamento no Brasil. Entre as atribuições do conselho se destacam a “coordenação da política econômica do país, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico” e a elaboração de planos e programas (Brasil, 1956).

Em setembro de 1962, em pleno regime parlamentarista, surge o Ministério do Planejamento, criado pela Lei Delegada nº 1,<sup>13</sup> com a nomeação de Celso Furtado para o cargo de ministro extraordinário<sup>14</sup> responsável pelo planejamento. Não há ministério ainda, apenas ministro extraordinário, ao qual ficavam subordinados o Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, e a Comissão Nacional de Planejamento (Coplan),<sup>15</sup> criada em 1961. A missão do ministro extraordinário era dirigir e coordenar a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social para o país,

---

10. O acordo de colaboração entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o BNDE, de outubro de 1952, foi o marco inicial do escritório da Cepal no Brasil, entretanto, é considerada a primeira representação formal da Cepal no Brasil o Centro de Desenvolvimento Econômico Cepal/BNDE, instalado em setembro de 1960 no Rio de Janeiro.

11. O Conselho de Desenvolvimento foi criado pelo Decreto nº 38.744, de 1ª de fevereiro de 1956. O primeiro e o segundo secretário-geral do conselho foram, respectivamente, Lucas Lopes e Roberto Campos, ambos participaram da CMBEU e atuaram no BNDE. Em 1961, o Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961, cria a Comissão Nacional de Planejamento, diretamente subordinada ao presidente da República, que tinha, inicialmente, por incumbência elaborar um plano plurianual (plano quinquenal) de desenvolvimento econômico e social do país.

12. Os problemas de arranjo institucional foram contornados com a “administração paralela” implementada por Juscelino Kubitschek.

13. A Lei Delegada nº 1, de 25 de janeiro de 1962, criou dois cargos de ministro extraordinário para integrar o Conselho de Ministros. A lei não fazia referência ao planejamento. Estabelecia que o Conselho de Ministros deliberaria o provimento dos cargos de ministros extraordinários e, mediante decreto, as respectivas atribuições, relacionadas a possíveis funções, como executar tarefa administrativa, de caráter especial.

14. A nomeação de Celso Furtado ocorreu em 27 de setembro de 1962. Na mesma data, o Decreto do Conselho de Ministros nº 1.422 definiu as atribuições do ministro de Estado extraordinário responsável pelo planejamento.

15. Criada pelo Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961.

a ser submetido ao Poder Executivo. Surgiu assim, em três meses, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 1963 a 1965.

Em 1964, agora como Ministério Extraordinário do Planejamento, ampliou-se sua atribuição com a inclusão da Coordenação Econômica e, em 1967, alterou-se seu nome para Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.<sup>16</sup> O Ministério do Planejamento, a partir de então, passa a ser o principal responsável pelos planos de desenvolvimento de médio prazo, que se sucederam no período militar. O primeiro foi o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), elaborado para o período 1964-1967.

Em 1964, foi criado o Epea<sup>17</sup> (antecessor do Ipea), tendo como uma de suas missões coordenar a elaboração de um plano Decenal de Desenvolvimento para o período 1967-1976. O Plano Decenal foi a primeira tentativa concreta de planejamento de longo prazo no Brasil. O Ipea consolida uma capacidade analítica e propositiva permanente do governo na área do planejamento. Os estudos do Ipea forneceram subsídios para a formulação dos planos econômicos desde o Paeg, passando pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) dos anos 1970 até os dias atuais, além de contribuir para o planejamento estratégico dos ministérios setoriais.

O Ipea se torna o principal núcleo de competência para o planejamento governamental e a principal porta de entrada de quadros técnicos vindos dos principais centros universitários e de pós-graduação do país e exterior. Inicialmente, da área econômica, e mais à frente, de todas as áreas relevantes para enfrentar os problemas nacionais.

Em 1970, parte maior das atividades do Ipea foi transferida para Brasília, dando origem a três institutos e um centro de treinamento. No Rio de Janeiro ficou o Instituto de Pesquisa (Inpes). Em Brasília se instalaram o Instituto de Planejamento (Iplan)<sup>18</sup> e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (Cendec). Os três braços do Ipea, um voltado para a pesquisa aplicada e os outros voltados para o planejamento e a formação de planejadores, consolidaram as vocações principais do instituto.<sup>19</sup> Na sequência a essa mudança organizacional, surgiu também o Instituto de Programação e Orçamento (Inor),<sup>20</sup> com a missão

16. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

17. A Portaria nº 81, de 10 de setembro de 1964, publicada no *Diário Oficial* em 17 de setembro de 1964, criou o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada. Em 1967, o Artigo 190 do Decreto-Lei nº 200 transformou o Epea no Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (Ipea). Em janeiro de 1969, o Ipea foi renomeado para Instituto de Planejamento Econômico e Social (Decreto nº 6.4016, de 22 de janeiro de 1969) e a partir de maio de 1990, foi renomeado para Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e Decreto nº 99.260, de 17 de maio de 1990).

18. A Portaria nº 90, de 14 de julho de 1970, define as atribuições dos dois institutos e do Cendec.

19. O Decreto nº 64.016 definiu as atribuições do Ipea (Artigo 2º: "I – Auxiliar o ministro do Planejamento e Coordenação-Geral na elaboração dos programas globais de governo e na coordenação do sistema nacional de planejamento. II – Promover atividades de pesquisa aplicada nas áreas econômica e social. III – Promover atividades de treinamento para o planejamento e a pesquisa aplicada" (Brasil, 1969).

20. O Inor foi criado pela Portaria nº 21, de 5 de fevereiro de 1975, e extinto pelo Decreto nº 96.704, de 15 de fevereiro de 1988, que aprovou a nova estrutura do Ipea, com três unidades: i) Instituto de Planejamento (Iplan); ii) Instituto de Pesquisas (Inpes); e iii) Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec); além das unidades administrativas.



de coordenar a elaboração do orçamento da União. Com isso, o Ipea tornou-se o braço do Ministério do Planejamento e formulador do orçamento e dos planos; além disso, acompanhava e avaliava a implementação das políticas públicas.

A consolidação da estrutura institucional de planejamento e a determinação de que a ação governamental deveria ser planejada ocorreram com: o estabelecimento do planejamento como princípio da administração pública, em 1967, e a criação do Sistema de Planejamento Federal, em 1972.

Em 1967, o Decreto-Lei nº 200<sup>21</sup> definiu o planejamento como princípio dominante da administração pública. Em seu Artigo 7º, estabelecia que:

A ação governamental obedecerá o planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III,<sup>22</sup> e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso (Brasil, 1967).

Em 1972, foi estruturado o Sistema de Planejamento Federal,<sup>23</sup> tendo o Ministério do Planejamento como órgão central – normativo, orientador, coordenador e formulador do planejamento governamental. Em cada ministério, um órgão setorial de planejamento, e em cada uma das entidades da administração indireta, uma unidade seccional de planejamento.

O sistema de planejamento formaliza o processo de planejamento, integrando todas as áreas do governo. O planejamento governamental deixa de ser tarefa de um pequeno grupo e passa a ser de todas as áreas do governo que desenvolvem atividades de planejamento. O decreto estabeleceu como objetivos do sistema:

- I – Coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;
- II – Acompanhar a execução desses planos e programas;

---

21. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, uma espécie de lei orgânica da administração pública, definiu os princípios fundamentais da administração pública, conforme seu Artigo 6º: "As atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle" (Brasil, 1967).

22. O Título III ("do planejamento, do orçamento-programa e da programação financeira") definia competências e os processos de planejamento, orçamento-programa e programação financeira.

23. Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972. O Decreto Lei nº 200 de 1967 havia criado o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

- III – Assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais;
- IV – Modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo;
- V – Estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais (Brasil, 1972).

Uma intenção do sistema era integrar “as atividades de planejamento, orçamento e modernização da administração federal” (Brasil, 1972, Artigo 1º) e a articulação do planejamento federal com os estados, o Distrito Federal e os municípios, “mediante intercâmbio de informações e experiências” e “assistência técnica para implementação de programas e projetos relacionados com planejamento, orçamento e modernização administrativa” (Brasil, 1972, Artigo 6º). Determinava, ainda, aos órgãos setoriais do sistema de planejamento “articular-se com os seus correspondentes nos estados, Distrito Federal e territórios, visando compatibilizar o planejamento global de seus setores, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos setoriais” (Artigo 6º, § 2º), além de envolver as “Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a Sudene e a Sudam”, para apoiar o Ministério do Planejamento, órgão central do sistema de planejamento, “para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais” (Artigo 6º, § 1º).

O auge do planejamento no Brasil se consolida, a partir de 1974, no período do II PND (1975-1979), com a transformação do ministério em Secretaria de Planejamento e Coordenação, diretamente vinculada ao gabinete do presidente da República (Seplan),<sup>24</sup> elevando sua posição de instituição coordenadora do processo de planejamento e mobilizadora da grande rede de planejamento que se formou com a estruturação do sistema, o envolvimento dos entes federativos e a multiplicação de entidades da administração indireta: fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.<sup>25</sup> Essas entidades tinham maior flexibilidade de gestão, ampliando a capacidade do Estado no atendimento das demandas da sociedade e, em especial, no recrutamento de quadros técnicos, buscados na academia, para compor núcleos de competência setoriais e consolidar a capacidade de formulação e de implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social.

24. A transformação ocorreu por meio da Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974.

25. Marcelino (1987, p. 16) mostra que a criação de entidades da administração indireta se intensificou nos governos militares: Castelo Branco (1964-1966) criou 58 estatais; Costa e Silva (1966-1969), 55; Médici (1969-1973), 99; e Geisel (1974-1978) criou cinquenta estatais. Em setembro de 1981, havia 530 entidades da administração indireta, sendo 297 do setor produtivo estatal; 184 entidades típicas de governo; quatorze do setor financeiro; 28 concessionárias; e sete entidades públicas de previdência social (Marcelino, 1987, p. 14).

Certamente, o arranjo institucional foi um dos fatores de sucesso do II PND. Com a Seplan forte na órbita da Presidência da República, a rede do sistema de planejamento institucionalizada e o Ipea estruturado para formar planejadores e para elaborar os programas e projetos na área de planejamento e orçamento e fortalecido, com a ampliação dos seus quadros técnicos, produzindo tanto programas e projetos consistentes como a eficácia na sua implementação, além de ampliar a credibilidade e legitimidade das políticas, dada a sua independência nas análises.

## 2.2 Recrutamento e formação de planejadores

O recrutamento dos planejadores na era desenvolvimentista ocorreu principalmente por meio das entidades da administração indireta, mas também pela realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos do Plano de Classificação de Cargos,<sup>26</sup> estruturado basicamente em profissões (administrador, economista, engenheiro, médico etc.).

A flexibilidade das entidades da administração indireta para contratação de funcionários favoreceu a consolidação de um quadro de planejadores de alto nível, recrutados dos melhores cursos na academia, tanto da graduação como dos centros de pós-graduação, das diversas áreas do conhecimento, em especial da economia.

O Ipea foi uma das principais portas de entrada de quadros técnicos de alto nível para a administração pública, foi o celeiro de altos dirigentes e de profissionais pós-graduados formados no Brasil e exterior. De início<sup>27</sup> atraindo quadros formados nos cursos BNDE/Cepal e jovens egressos de universidades do exterior. A partir de meados dos anos 1970, diversificou suas formas de recrutamento de planejadores/pesquisadores, com a garimpagem e seleção de novos quadros nos centros universitários de todo o país, nos governos estaduais, nas empresas estatais e de brasileiros atuando na Cepal, no Ilpes e em outros organismos internacionais, bem como mediante processos seletivos, realização conjunta de concursos ou a busca de candidatos aprovados em seleções de outros órgãos, entre outras formas de atração de quadros técnicos de alto nível.<sup>28</sup>

Uma dificuldade histórica nas tentativas para consolidar as áreas de planejamento e orçamento era compor um quadro técnico de alto nível vinculado ao Ministério do Planejamento, com atuantes nas áreas centrais de planejamento e orçamento. As áreas de Planejamento e Orçamento do ministério não dispunham de quadros

26. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

27. Foi também a base para a atuação de técnicos estrangeiros e de recepção de missões técnicas.

28. Em 1973, foi realizado, pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, o primeiro concurso para técnicos de Planejamento, para atender aos órgãos do Sistema Federal de Planejamento, estruturado pelo Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972. A efetiva estruturação do Grupo de Planejamento, com o código P 1500, ocorreu pelo Decreto nº 75.461, de 7 de março de 1975, com base na Lei nº 5.645/1970. Os TPPs do concurso de 1973 foram integrados, então, nesse grupo.

técnicos próprios suficientes, além disso, a remuneração baixa do plano de cargos do governo federal não viabilizava o recrutamento do perfil desejado para as áreas. A solução veio pelo Ipea, com a mobilização dos técnicos de Planejamento e Pesquisa e com a criação dos institutos especializados Iplan e Inor. Ronaldo Coutinho Garcia<sup>29</sup> relata que ao organizar o Ipea e o Ministério do Planejamento,<sup>30</sup> o então vice-ministro do Planejamento e futuro primeiro presidente do instituto, João Paulo dos Reis Velloso, pensou em tripulá-los com um novo profissional, inexistente no setor público, no setor privado ou nas universidades. Dessa forma, foram concebidos os técnicos de Planejamento e Pesquisa.<sup>31</sup>

Ronaldo Coutinho Garcia analisa, ainda, o perfil pensado para os técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPPs) e destaca que os técnicos deveriam, independente de sua formação acadêmica, ter uma visão geral sobre a situação mundial, conhecer a história econômica do Brasil e os principais problemas socioeconômicos nacionais e regionais, os desafios para superá-los e as potencialidades a aproveitar, dominar as mais avançadas teorias, metodologias e técnicas de planejamento, programação e projetamento, ser capazes de avaliar a viabilidade técnico-econômica de propostas diversas, de coordenar equipes e de negociar em situações marcadas por conflitos de interesses. Essa formação é que iria permitir que economistas, engenheiros diversos, sociólogos, sanitaristas, advogados, educadores, físicos, biólogos, geólogos, entre outros, tivessem uma linguagem comum, uma lógica compartilhada e um mesmo objetivo (desenvolvimento nacional). Exigia-se que estivessem permanentemente informados sobre a sua área de atuação e a par dos principais problemas e oportunidades nelas existentes. Os TPPs teriam de ser, necessariamente, analíticos, críticos e propositivos.

Os TPPs foram os formuladores efetivos dos planos e programas do governo federal, atuaram na formação de planejadores setoriais e estaduais e formaram a base do Sistema Nacional de Planejamento que se consolidou nos anos 1970.

Ingressar no Ipea era o desejo dos estudantes de graduação e pós-graduação das áreas de ciências sociais, em especial economia, e atraía os melhores profissionais do mercado. Além da importância do trabalho e da credibilidade da instituição, os salários também se diferenciavam. Conforme revela Marcelo Piancastelli de Siqueira no depoimento em comemoração aos quarenta anos do Ipea, quando indagado se o salário era atraente:

Até o início da década de 1980, era bastante atraente, porque eram quinze salários anuais. Além disso, a cada ano, havia uma gratificação adicionada ao salário. Com isso, criou-se uma elite no setor público, na área de economia. As pessoas que vinham do

29. *A formação em planejamento governamental no Brasil* (texto não publicado).

30. Sobre a evolução do sistema de planejamento no Brasil, ver Garcia (2000) e Rezende (2010).

31. Muitos dos primeiros contratados para o ministério e para o Ipea eram egressos dos cursos da Cepal/BNDE (e da própria Cepal), de onde trouxeram competência técnica e uma rede relacional que seria útil para novos recrutamentos.

doutorado no exterior não tinham dificuldade para trabalhar no Ipea, porque havia um padrão salarial muito bom na época.

O Ipea constituiu um quadro de excelência, e muitos técnicos passaram a ser recrutados para a administração direta. A casa passou a ser o grande provedor de técnicos qualificados para o governo. E foram centenas de pessoas trabalhar em ministérios, sendo que um grande número se tornou ministro de Estado. Então, começou a haver um certo êxodo do corpo técnico para a administração direta (D'Araujo, Farias e Hippolito, 2004, p 300).

De outro lado, a capacitação dos quadros técnicos em planejamento, nas diversas áreas do governo federal e também dos governos estaduais, era estratégica para o desenvolvimento das competências e a difusão de ferramentas para o planejamento e a construção da rede nacional de planejamento.

Inicialmente, a capacitação dos quadros técnicos de planejadores do governo ficou a cargo do BNDE, em parceria com a Cepal, e depois do Cendec,<sup>32</sup> também em parceria com a Cepal. O Cendec foi criado em 1967 como parte integrante do Ipea e se constituiu no principal centro de formação de quadros para as áreas de planejamento no Brasil por mais de três décadas. O centro capacitou quadros não só do governo federal, mas também de estados e municípios, bem como de outros países. Nesse contexto, a Cepal redireciona a sua parceria do BNDE para o Ipea na oferta de cursos destinados a qualificar os planejadores para o setor público. Até a segunda metade dos anos 1960, o banco foi considerado a escola de quadros para o planejamento governamental no Brasil, depois o Cendec foi a grande fábrica de talentos em planejamento público, construtores do desenvolvimento.

O Cendec iniciou suas atividades no Rio de Janeiro e se transferiu para Brasília, junto com parte do Ipea, no início dos anos 1970, onde expandiu seus cursos para funcionários dos ministérios e dos governos estaduais nas áreas de planejamento, políticas públicas e projetos. Roberto Campos, em suas memórias,<sup>33</sup> refere-se ao Cendec “como uma fábrica de talentos, através do treinamento de material humano para tarefas de desenvolvimento sustentado”. Dorothea Werneck, no seu depoimento referente aos quarenta anos do Ipea, destaca que o Cendec “era uma máquina de produção de gente com competência, tecnocracia séria” (D'Araujo, Farias e Hippolito, 2004). O Cendec cumpriu o papel de formação de quadros para o planejamento público e difundiu metodologias e técnicas de produção e gestão de políticas públicas. Formou competência técnica para as diversas áreas do setor público.

32. O Cendec foi criado pela Resolução nº 3, de 29 de dezembro de 1967. *Boletim Informativo do Ministério do Planejamento* nº 5, de 29 de fevereiro de 1968.

33. A esse respeito, ver Campos (1994).

Segundo o professor Ronaldo Coutinho Garcia, o Cendec tinha um corpo de professores-pesquisadores integrante dos quadros do Ipea e exercitava intenso intercâmbio com a Cepal/Ilpes. Pesquisavam os avanços na teoria e na prática do planejamento governamental, formulavam novas propostas teórico-metodológicas, desenvolviam técnicas de planejamento, programação, orçamentação, elaboração e avaliação de projetos de distintas naturezas e para as diversas áreas setoriais. O quadro de professores não era fixo, mas resultante de um rodízio com os outros institutos do Ipea (Iplan, Inor e Inpes).

Os cursos do Cendec tanto atendiam à difusão de ferramentas de planejamento – cursos de curta duração – como formavam planejadores, com cursos de longa duração. Conforme destaca o professor Ronaldo Coutinho Garcia, o curso de formação de planejadores tinha duração de nove meses, em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, combinando teoria e intensa prática. Cursos de mais curta duração (um a três meses) buscavam atender às especificidades setoriais (planejamento industrial, agrícola, de transportes, energia, comunicações, educação, saúde etc.) ou transversais (planejamento regional, rural, urbano, de ciência e tecnologia etc.). Cursos de atualização ou para a difusão de inovações em planejamento, programação, elaboração e execução orçamentária, elaboração de projetos, avaliação de projetos e programas governamentais eram ofertados regularmente com carga horária condizente com a necessidade.

O Cendec tinha entre as suas finalidades qualificar o pessoal das secretarias gerais dos ministérios e, mais à frente, também se incumbiu de formar planejadores para governos estaduais e de grandes cidades, com vistas à constituição do sistema nacional de planejamento. O centro ofertava cursos em Brasília ou nas superintendências de desenvolvimento regional (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco; Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul – Sudesul) e até mesmo em algumas capitais de estados, ampliando parcerias com universidades e entidades estaduais de planejamento, que estavam surgindo no período, além de apoiar a nova secretaria da Seplan, criada em 1972, de articulação com estados e municípios (Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios – Sarem). Em relativamente pouco tempo, criou-se uma comunidade nacional de planejadores que falava uma mesma linguagem e manejava recursos teórico-metodológicos compartilhados.

Em síntese, até ser extinto, em 1999,<sup>34</sup> o Cendec recebeu cerca de 35 mil alunos nos seus cursos de curta, média e longa duração. Nesse sentido, o centro

---

34. À época, alegou-se que a universidade poderia formar os quadros técnicos necessários ao governo, desprezando-se o caráter singular da produção do Cendec. Desde então, nenhuma outra instituição o substituiu.

foi o principal braço de aproximação do Ipea com as diversas áreas do governo. No conceito de rede de políticas públicas (Calmon e Costa, 2013), o Cendec foi o elo entre a rede de pesquisadores do Ipea e as redes de políticas setoriais e de planejamento nos estados.

Além do Cendec, é importante fazer referência, de um lado, ao papel desempenhado pela Escola Superior de Guerra, criada em 1949, que desenvolveu um método de planejamento próprio e foi importante formadora de quadros para as áreas de planejamento do governo. De outro lado, ao meio acadêmico, que ampliou a oferta de técnicos para o setor público, principalmente economistas, com a consolidação de escolas de referência na área do desenvolvimento, em especial de pós-graduação, e apoio à formação desses profissionais em escolas estrangeiras.

O viés economicista do planejamento do desenvolvimento brasileiro favoreceu a ascensão de economistas aos postos de comando do governo e também a composição dos quadros técnicos e de assessoria superior. Sob a influência de ideias keynesianas, seus modelos de análise, projeções, explicações e soluções para os problemas favoreceram a imagem de competência dos “técnicos do governo”. A proeminência dos economistas no governo levou a professora Maria Rita Loureiro, na sua tese de livre-docência para a Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (USP),<sup>35</sup> a estudar “por que os economistas se tornaram atores políticos assim tão importantes no país?”, cobrindo o período de 1930 a 1996 (Loureiro, 1997).

O estudo dedica atenção especial para os avanços na formação acadêmica dos economistas e aponta o salto qualitativo, pós-1970, na sua capacitação técnica, com a consolidação dos cursos universitários e a expansão dos cursos de pós-graduação. Destaca a incorporação nos currículos brasileiros de teorias e metodologias dos países desenvolvidos e o maior intercâmbio entre universidades brasileiras e estrangeiras, em especial norte-americanas. Destaca também a atuação do Ipea e da Cepal, entre outras instituições, na formação da competência técnica dos economistas.

A presença dos economistas nos postos de direção e assessoria do governo já era grande no período pré-1964, e se amplia no período militar, que tenta imprimir um perfil mais técnico e menos político ao governo. A professora destaca que, a partir de meados dos anos 1960, ocorre “expansão de postos para economistas nos três níveis de governo, sobretudo nas agências de planejamento

---

35. A tese resultou na publicação do livro *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*, publicado pela editora da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. O livro foi estruturado em três capítulos. Os dois primeiros analisam a ascensão e consolidação dos economistas nos postos de comando do governo federal nas áreas da Fazenda e Planejamento no período de 1930 a 1996. O terceiro capítulo analisa a atuação dos economistas em países democráticos e de regimes autoritários ou em transição para a democracia. A autora compara a participação dos economistas nos governos de vários países a sua atuação e grau de influência.

e desenvolvimento econômico” (Loureiro, 1997, p. 62). O aumento do prestígio dos economistas pós-1964 amplia a sua participação nos altos cargos de direção e assessoria e consolida o seu protagonismo na promoção do desenvolvimento econômico, no enfrentamento de crises e na gestão da política macroeconômica de combate à inflação, constituindo-se em segmento importante das novas elites dirigentes do país. Ela relata que desde a criação do Ministério (ou Secretaria) de Planejamento, “seis entre sete ministros” eram economistas (Loureiro, 1997, p. 84).

A professora Maria Rita Loureiro conclui que o processo de formação e consolidação da nova elite política nasce com a expansão da função reguladora do Estado na economia. A legitimidade dessa elite, formada pelos “economistas dirigentes”, está na competência técnica, na prevalência da racionalidade econômica em relação à política e na maior “conexão internacional” no processo de decisão das políticas e planos econômicos. Contribui também para legitimar a nova elite dirigente brasileira a internacionalização da ciência econômica.

Em síntese, o perfil dos planejadores era de profissionais oriundos dos melhores cursos de bacharelato e dos centros de pós-graduação que se expandiam no país, em especial da área da economia, mas também da engenharia, sociologia e de outras áreas do conhecimento, que consolidaram centros de excelência na formação de quadros necessários ao projeto desenvolvimentista brasileiro. Sua porta de entrada principal para o setor público era o Ipea, e desenvolveram suas competências nas ferramentas do planejamento no Cendec. E a elite dirigente do projeto desenvolvimentista era de professores de destaque na academia, em especial dos centros de pós-graduação em economia, com circulação nos meios acadêmicos internacionais e nas instituições multilaterais. Tiveram no Ipea a ponte entre a academia e o setor público.

### **3 O DESMONTE DO PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL**

A fase de declínio do sistema e da prática do planejamento no Brasil se inicia por volta da primeira metade da década de 1980 e se estende até o fim dos anos 1990. Foi um período de forte instabilidade macroeconômica, que evoluiu para a crise do Estado e da burocracia em moldes weberianos e se caracterizou pela ascensão das “ideias neoliberais”. O período foi marcado pela “operação desmonte”, por privatizações e extinção de órgãos e entidades de planejamento que haviam se consolidado nos cinquenta anos da era desenvolvimentista. Foi marcado também pelos sucessivos planos de estabilização, que com seus fracassos geraram descrédito na tecnocracia e na capacidade do Estado de resolver os problemas públicos e atender às demandas da sociedade.



### 3.1 Contexto de crise e o fim do planejamento

Conforme destacado, o marco inicial foi a crise da dívida externa nos primeiros anos da década de 1980. A crise externa brasileira foi potencializada pelo segundo choque do petróleo de 1979 e pela política monetária restritiva do governo americano, que turbinou os juros e comprometeu a capacidade de pagamento dos países endividados. Somam-se ao desequilíbrio externo – que se estende até a primeira metade da década de 2000 – o descontrole da inflação, até 1994, e os problemas de endividamento público, com os sucessivos *deficit* orçamentários nas décadas de 1980 e 1990.<sup>36</sup> Surge a “era da instabilidade inibidora” com a sucessão de crises na economia e nas finanças públicas, “relativamente paralisantes do pensamento sobre crescimento e desenvolvimento” (Bielschowsky e Mussi, 2005).

Nesse contexto de crise, o Brasil abandonou o objetivo do desenvolvimento e priorizou a estabilização, resultando em duas décadas perdidas, em termos de crescimento econômico. Foram treze planos de estabilização, até o Plano Real de 1994, além dos programas neoliberais de desestatização e de “reforma do Estado”, que se estenderam até o fim da década de 1990. Os primeiros planos de estabilização, do início dos anos 1980, tinham o objetivo do ajuste externo.<sup>37</sup> Foram três planos, com destaque para as duas maxidesvalorizações do cruzeiro de 30% (dez./1979 e fev./1983), o pacote ortodoxo de 1981 (Plano Delfim II), acompanhado de forte recessão, e o monitoramento intensivo do Fundo Monetário Internacional (FMI), com sucessivas cartas de intenção do governo brasileiro em 1983. Nesse período de 1981 a 1983, o país teve a maior recessão de sua história, com a economia encolhendo mais de 6,3%.

O ministro do Planejamento (Delfim Netto entre 1979 e 1985) tornou-se o ministro da estabilização, do arrocho e dos pacotes econômicos, que inspiraram a criação de um bloco carnavalesco em Brasília: o conhecido Pacote. Passa a ser também o ministro da desestatização. Decreto de julho de 1981 atribui ao ministro do Planejamento a coordenação do encargo, a ser realizado em parceria com a Fazenda e Desburocratização, de “dirigir, supervisionar e acelerar o processo de transferência de controle, transformação ou desativação de empresas controladas

36. Pares e Valle (2006, p. 233) associam a redução da função planejamento à deterioração da situação fiscal do setor público: “o voluntarismo natural do planejamento público obteve êxito num ambiente associado às formas de financiamento público que se esgotaram a partir do final dos anos 1970. Os anos 1980 e 1990 coincidem com o refluxo dessa função, por absoluta crise nas bases de financiamento do setor público, como atesta a sucessão de planos de estabilização, até o Plano Real, em 1994”.

37. O Plano Delfim I (dez./1979) tentava conjugar medidas de ajuste externo com a maxidesvalorização cambial de 30% e a manutenção dos investimentos ainda em andamento do II PND, além de ampliar o apoio à produção agrícola; o Plano Delfim II (1981) foi um programa ortodoxo clássico, com medidas de aperto monetário e fiscal, além do forte arrocho salarial – resultou em forte recessão; o Plano Delfim III (1983) mantém a ortodoxia, com o monitoramento do Fundo Monetário Internacional (FMI), e adota novamente maxidesvalorização cambial de 30%, em fevereiro de 1983.

pelo governo federal”.<sup>38</sup> Inicia-se aí a fase embrionária do processo agressivo de privatizações, que se instalará no Brasil na década de 1990, com o advento do governo Collor e da instituição do Programa Nacional de Desestatização.<sup>39</sup>

A partir da segunda metade da década de 1980, já na Nova República, a preocupação prioritária do governo passou a ser o controle da inflação. Tarefa conduzida pelo ministro da Fazenda, relegando ao Ministério do Planejamento papel secundário e ao ministro, uma posição subalterna de alinhamento à Fazenda. Os sucessivos planos<sup>40</sup> adotados nos anos 1980 e início dos anos 1990 para segurar o aumento dos preços e afastar o fantasma da hiperinflação, fracassaram. Só em 1994, o Plano Real, enfim, reduziria a inflação a um patamar civilizado e, com custos elevados, manteria a inflação sob controle desde então.

No entanto, o controle da inflação não arrefeceu a deterioração das condições macroeconômicas do país. O desequilíbrio externo continuava crescente e o endividamento público apresentava trajetória insustentável, além da perda de credibilidade internacional. A conjuntura exigia uma política macroeconômica de ajuste (juros altos, câmbio defasado etc.), restritiva ao crescimento econômico e inibidora da retomada do planejamento e do desenvolvimento. Nesse contexto, o projeto neoliberal – abertura comercial e financeira, privatização, desregulamentação, reforma do Estado etc. – foi sendo gradualmente implementado ao longo dos anos 1990.

---

38. O Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981, fixou normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do governo federal. Em seus considerandos iniciais reiterava “que são objetivos prioritários do governo, enunciados no Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, o fortalecimento do sistema de livre empresa, a consolidação da grande empresa privada nacional, a contenção da criação indiscriminada de empresas estatais e, quando recomendável, a transferência do seu controle para o setor privado” e definia “o firme propósito do governo de promover a privatização do controle de empresas estatais, nos casos em que a manutenção desse controle se tenha tornado desnecessária ou injustificável” (Brasil, 1981). Na verdade, poucas privatizações foram feitas no período Delfim. O que se buscou foi um forte controle das despesas das estatais financiadas com recursos orçamentários e articulou-se o papel dessas empresas como tomadoras de recursos no exterior para fazer frente ao pagamento do serviço da dívida externa.

39. A Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, cria o Programa Nacional de Desestatização. Esta lei foi revogada pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera e mantém o Programa Nacional de Desestatização.

40. Em abril de 1985, no início do governo Sarney, o Plano Dornelles congela as tarifas e os preços públicos, comprometendo ainda mais a saúde financeira das empresas estatais; em 28 de fevereiro de 1986, o Plano Cruzado I determina o congelamento dos preços e cria o gatilho salarial, para proteção da renda dos trabalhadores; em novembro de 1986, logo após as eleições, o Plano Cruzado II autoriza o reajuste de preços de alguns produtos e das tarifas públicas, consagrando a impressão de calote eleitoral, e logo na sequência, em fevereiro de 1987, o Brasil declara moratória e suspende o pagamento dos juros da dívida externa por tempo indeterminado; em 12 de junho de 1987, o Plano Bresser congela preços e salários, por prazo de noventa dias, cria um novo indexador, a Unidade de Referência de Preços (URP), e extingue o gatilho salarial; em janeiro de 1988, ano do processo constituinte, o Plano Arroz com Feijão tenta o ajuste fiscal e o manejo macroeconômico ortodoxo, além de celebrar acordo sobre a dívida externa, em agosto de 1988; em janeiro de 1987, o Plano Verão traz um conjunto de medidas que incluem o congelamento, a desindexação, a reforma monetária e o aperto monetário, elevando astronômica a taxa de juros real; em 15 de março de 1990, o Plano Collor I retém os ativos financeiros, apelidado de “sequestro da poupança”, e implementa sua proposta de campanha de redução do Estado, com privatizações, redução de ministérios, demissão de servidores etc.; em janeiro de 1991, o Plano Collor II combina medidas heterodoxas de congelamento e tarifaço, com ortodoxas de aperto monetário e fiscal; ainda em 1991, se inicia o processo de renegociação da dívida externa (Plano Marcílio) e uma política ortodoxa de controle gradual da inflação; em 1º de julho de 1994, ocorre o lançamento do Real – o plano foi implementado em etapas até a mudança de moeda: primeiro a reforma fiscal, com a reelaboração do orçamento de 1994 e criação do Fundo Social de Emergência; seguida da criação da Unidade Real de Valor (URV) e dos ajustes de contratos e salários; e finalmente a criação da nova moeda, o real.

Conforme destacam Bielschowsky e Mussi (2005, p. 3):

o que predominou, nesse período, foi o debate sobre as “restrições ao crescimento” – inflação, endividamento externo, dívida pública, taxas de juros, etc. Discutiram-se e introduziram-se reformas neoliberais, e esboçaram-se alguns esforços de formulação de projetos de transformação, mas a sustentação de projetos tem se mostrado tão efêmera quanto a sustentação do próprio crescimento.

### 3.2 Sem estrutura nem planejadores: o legado dos anos 1980 e 1990

Os anos 1980 e 1990 foram marcados pelo desmonte da estrutura de planejamento do Estado brasileiro e extinção de órgãos setoriais, com grande perda de quadros técnicos, cujas competências foram construídas no decorrer de décadas de aprendizagem. A ideia de “organizações de aprendizagem” é bem adequada para os órgãos e entidades de planejamento criadas no país na era desenvolvimentista.

Conforme destacado anteriormente, nesse período, o planejamento e o “pensamento desenvolvimentista”<sup>41</sup> perderam credibilidade e espaço. Ressurgiu a crença nas ideias liberais, em que o Estado não deveria ser protagonista no campo econômico, na infraestrutura e na oferta de políticas sociais. O neoliberalismo<sup>42</sup> envolveu a elite dominante brasileira e enraizou-se nas bases do governo, aniquilando as estruturas de planejamento público vigentes. Os braços de intervenção do Estado keynesiano-desenvolvimentista, com viés economicista, foram fortemente reduzidos nos anos 1980 e 1990, e o papel do Estado na infraestrutura e nas políticas sociais passou a ter oposição ideológica, além das dificuldades orçamentárias conjunturais.

O Brasil desmontou as suas estruturas institucionais de planejamento e desvalorizou os seus quadros técnicos, perdendo capacidade de governo na área. Só a partir do final dos anos 1990 há “sinais” de retomada do planejamento<sup>43</sup> e o início de um esforço de reorganização das áreas de planejamento do governo e de formação de planejadores, ainda que de forma tímida e insuficiente. Nos anos recentes, destacam-se a recriação de órgãos e entidades de planejamento setorial e o fortalecimento do

41. “Pensamento desenvolvimentista, entendido como aquele devotado a projetos de transformação que requerem ação estatal” (Bielschowsky e Mussi, 2005).

42. Bielschowsky e Mussi (2005) defendem a hipótese de que “a ideologia neoliberal em nenhum momento chegou a implantar-se de forma hegemônica no Brasil, como forma de construir o futuro”. O contexto de restrições macroeconômicas favoreceu para que a agenda neoliberal fosse sendo gradativamente implementada. Para os autores, “o governo que conduziu o Plano Real parece ter adotado um neoliberalismo “de resultado”, útil ao programa de estabilização com valorização cambial – importações livres, financiadas com fluxos financeiros livres e atraídas pelas privatizações –, mas pouco “ideologizado”.

43. Um marco da retomada do planejamento foi o *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, de 1998-1999. O estudo, coordenado pelo BNDES e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e realizado pelo Consórcio Brasileira (vencedor da licitação), propôs uma divisão territorial geoeconômica, considerando as vocações e potencialidades regionais, bem como as necessidades de investimentos estruturantes em quatro áreas – infraestrutura econômica, desenvolvimento social, informação e conhecimento e meio ambiente – para viabilizar o desenvolvimento, tendo como referência a inserção competitiva internacional. Nesse sentido, uma crítica ao estudo é o favorecimento às microrregiões mais desenvolvidas em relação às com menor potencial. O estudo dos eixos foi uma referência na elaboração do PPA 2000-2003, reforçando a ideia de planejamento nacional por meio da lógica territorial.

pensamento “novo-desenvolvimentista”, ancorado no consumo de massa, investimentos em infraestrutura e em recursos naturais (Bielschowsky, 2014), que privilegia a inclusão social e a distribuição da renda como propulsoras do desenvolvimento econômico.

### 3.2.1 O legado dos anos 1980

Os anos 1980 foram de ausência de planejamento e de enfraquecimento das instituições, com a redução de funções e de quadros técnicos. Caracterizaram-se pela crescente perda de credibilidade das instituições públicas, marcadas por fracassos nos planos de estabilização; pelas frustrações das expectativas com a democratização do país – expectativas potencializadas pela mobilização social em torno das Diretas Já e do processo constituinte –; e pelo desagrado com a utilização das entidades e órgãos públicos para acomodar o “presidencialismo de coalizão”, algumas vezes associado às crescentes denúncias de corrupção no âmbito público, com a piora das condições de vida da população, com a “década perdida” de crescimento da renda e deterioração do poder de compra e com a inflação crescente, enquanto havia crescimento da renda financeira, favorecendo a classe de renda alta, empresários e banqueiros, que festejavam seus lucros em plena crise econômica.

A sociedade rural reprimida da era desenvolvimentista tinha dado lugar para uma sociedade urbana, crescentemente consciente dos seus direitos e com capacidade de expressar e dar ressonância aos seus desejos. O servidor público, antes visto como técnico competente, agora recebe a carga de frustrações da população, não só pela quebra de expectativas, mas principalmente pela baixa qualidade dos serviços públicos e a incapacidade fiscal do Estado de dar respostas aos avanços almejados – a maioria consagrada na “Constituição Cidadã” de 1988. Em síntese, o legado negativo da década de 1980 não foi tanto pelo início do desmonte dos órgãos e das entidades de planejamento, pois ainda havia capacidade dormente na área, mas sim pela orquestrada redução da credibilidade nas instituições públicas e na tecnocracia.

O legado positivo desse período foi a criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 1986, com a ideia de “escola de Estado” ou “de governo”, e não “do governo”, no sentido de que suas ações de formação resultam em quadros técnicos que atendem a vários governos e devem estar comprometidos com a sociedade, portanto, com perfil técnico-político, competentes tecnicamente, com sensibilidade social e com capacidade de diálogo com representantes da sociedade.

Outro marco dos anos 1980 foi a criação, na segunda metade da década, de duas carreiras de servidores federais que hoje são as principais fornecedoras de quadros técnicos para as áreas de planejamento, orçamento e gestão pública do governo federal: os analistas de Orçamento (1987),<sup>44</sup> hoje analistas de Planejamento e Orçamento,

44. O Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987, criou a carreira de Orçamento e o cargo de analista de Orçamento. A alteração na nomenclatura deste cargo para analista de Planejamento e Orçamento foi em 1991, por intermédio do Artigo 10 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro, que altera também a denominação da carreira para planejamento e orçamento.

e os especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1989).<sup>45</sup> Ambas as carreiras previam concursos públicos em duas etapas, tendo como segunda etapa o programa de formação, a cargo das escolas de governo, ampliando o papel dessas instituições na construção do perfil desejado para esses quadros técnicos.

A criação da carreira de Orçamento,<sup>46</sup> em 1987, inicialmente com foco apenas em orçamento, teve impacto negativo para as áreas de planejamento, dado que houve transposição, para o cargo de analista, dos quadros técnicos lotados nas áreas de orçamento dos ministérios e outros órgãos integrantes da Presidência da República. A transposição não alcançou os quadros técnicos das áreas de planejamento, indicando desprestígio do planejamento no governo, o que resultou em movimentos infrutíferos de servidores de vários ministérios para a correção dessa distorção.

### 3.2.2 O legado dos anos 1990

Os anos 1990 se iniciam no contexto de crise, de descrédito com as instituições públicas e de crescente pressão dos organismos multilaterais e dos países ricos por reformas neoliberais, sintetizadas no Consenso de Washington de 1989. Esse contexto favoreceu a eleição do “caçador de marajás” e derrotou os projetos de implementação do Estado de bem-estar social, alinhados com as determinações expressas na Constituição de 1988.

A reforma administrativa adotada no início do governo Collor desmontou a estrutura de planejamento federal construída a duras penas nos cinquenta anos da era desenvolvimentista. Primeiro com a extinção da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan/PR),<sup>47</sup> na complicada fusão do Ministério da Fazenda com o do Planejamento e o da Indústria e Comércio, dando origem ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP). No Ministério da Economia, como era chamado, o planejamento desapareceu, conforme destaca Rezende (2010, p. 21-22):

relegado a uma Secretaria de menor importância, limitava-se às atividades rotineiras de elaboração e acompanhamento dos orçamentos, uma vez que o controle da execução orçamentária já estava concentrado na Secretaria da Fazenda Nacional, que abrigava o Departamento do Tesouro, enquanto a Secretaria Especial de Política Econômica,

45. A Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, criou a carreira de EPPGG. A criação da carreira ocorre com o primeiro concurso em andamento, no meio do curso de formação.

46. A carreira de Orçamento surge junto com a carreira de Finanças e Controle, no contexto de reformas na área financeira e orçamentária do Estado, na sequência da criação da Secretaria do Tesouro Nacional e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); e no bojo da unificação dos orçamentos, com a extinção do “orçamento monetário” e da “conta-movimento do Banco do Brasil”; além da criação da “Conta Única do Tesouro” (Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986), mantida no Banco Central do Brasil, que eliminou mais de 5 mil contas bancárias governamentais e possibilitou maior controle das finanças públicas no país, com a gestão centralizada do fluxo de caixa do governo numa única conta.

47. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, conversão da Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990.

à qual se vinculavam órgãos relevantes para a atividade de planejamento, como o Ipea (...) e o IBGE, concentrava as decisões relevantes nessa área. A política industrial foi abandonada e os órgãos que integravam o antigo Ministério da Indústria e do Comércio foram incorporados à Secretaria Nacional de Economia, que também tinha pouca visibilidade.

O desmonte ocorre também nas áreas setoriais de planejamento, que foram relegadas à condição subalterna nos ministérios, com a criação das secretarias de administração geral (SAGs), equivalentes a uma diretoria, com cargo de DAS 101.5 para seu dirigente. A SAG agregou as áreas setoriais, estruturadas em sistemas administrativos – planejamento, orçamento, administração financeira, pessoal, serviços gerais e modernização e informática. Além de subalterna, a SAG foi tragada pelas inúmeras atividades rotineiras, em especial as de pessoal e serviços gerais. O planejamento submergiu. É verdade que alguns ministérios mantiveram, informalmente, as chamadas “coordenações de planejamento setorial” junto às secretarias executivas, compondo as assessorias do secretário-executivo e do ministro, dando alguma sobrevida às atividades de planejamento. Nestes casos, entretanto, o foco principal era “reformista”, relacionado ao Programa Nacional de Desestatização.

A perda de importância na hierarquia dos órgãos setoriais de planejamento acelerou a saída de quadros técnicos qualificados e o esvaziamento destes. Soma-se ainda a unificação de ministérios e de equipes, formadas com redução de quadros, e desmonte das estruturas preexistentes, com perda de memória administrativa, de sistemas de informação estruturados e de cultura organizacional, além da revisão das atribuições e competências. O contexto, no início da década, era de demissões de servidores, “caça aos marajás” e de terceirização do serviço público.

O resultado foi o aniquilamento das estruturas de planejamento, já enfraquecidas com o longo ambiente de crise no campo econômico e de deterioração das finanças públicas. O ressurgimento dos órgãos e o início de recomposição das equipes, após o *impeachment* de Collor, se mostram pouco efetivos. O novo Ministério do Planejamento,<sup>48</sup> recriado em 1992, no governo Itamar, não passa de um “fantasma”: não faz planejamento, mas cumpre apenas o ritual de elaborar os documentos de planejamento exigidos pela Constituição.

A partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o programa de desestatização se acelera e é ampliado com o Plano Diretor da Reforma do Estado, que avança para as demais entidades e órgãos da administração pública, com um novo conceito de privatização de organizações estatais: a publicização. A desestatização ou privatização é implementada em três fases ou grandes áreas:

48. Com a ascensão de Itamar Franco à Presidência da República, após o *impeachment* do presidente Collor, foi recriado o Ministério do Planejamento, pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, com o nome de Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan).

a primeira relativa às empresas de *mercados competitivos*, basicamente o setor produtivo estatal; a segunda relativa à *infraestrutura*, que inclui telecomunicações, portos, elétricas, água e rodovias; e a terceira fase relativa aos *setores sociais*, que inclui as áreas de seguro social, de saúde e educação. O resultado foi um intenso processo de desestatização, que ocupou a agenda do governo e mudou o foco das áreas de planejamento sobreviventes para a agenda da desestatização. O próprio BNDES deixou de ser o “banco do desenvolvimento” e se transformou, na prática, no “banco da desestatização”.

Ademais, o plano de reforma do Estado representava uma ameaça à aposentadoria dos servidores, acelerando os pedidos de inatividade de uma grande parcela do então envelhecido quadro de servidores públicos. Registra-se, inclusive, um grande número de aposentadorias proporcionais, resultando em importante redução de quadros técnicos experientes. O quadro de servidores já era reduzido, com a evasão em razão do desprestígio e aviltamento dos salários, além das aposentadorias não repostas e redução dos concursos no período de crise. Só na segunda metade da década de 1990, há uma retomada tímida dos concursos públicos, para carreiras e setores específicos.

Nesse período, o Brasil deixa de ser o país do planejamento e se transforma no país do controle, da regulação e dos fiscais. As áreas de controle interno e externo crescem em estrutura, importância e em número de analistas e auditores. Soma-se ainda a valorização das atividades de fiscalização em diversas áreas, como trabalho (auditor fiscal do trabalho), ambiental etc. Mas a área que mais cresceu foi a da regulação, com inúmeras agências reguladoras criadas ou ampliadas (ANA, Anac – governo Lula –, Aneel, ANS, Anatel, Antaq, ANTT, Anvisa, Ancine, ANP etc.).<sup>49</sup>

Um indicativo do desprestígio das atividades de planejamento pode ser observado na mudança de nome do Ministério do Planejamento. Em 1995, no governo FHC, a Seplan foi transformada no Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)<sup>50</sup> e em janeiro de 1999, o planejamento sai do nome do ministério, que passa a se chamar Ministério do Orçamento e Gestão (MOG),<sup>51</sup> retornando em julho, quando o ministério recebe o nome de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,<sup>52</sup> assumindo a maior parte das atividades do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O ministério passa a coordenar, além

---

49. Agência Nacional de Água (ANA); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional do Cinema (Ancine); e Agência Nacional do Petróleo (ANP).

50. Medida Provisória nº 962, de 30 de março de 1995.

51. Medida Provisória nº 1.795, de 1ª de janeiro de 1999; Medida Provisória nº 1.799-1, de 21 de janeiro de 1999; e Medida Provisória nº 1.911-7, de 29 de junho de 1999.

52. Medida Provisória (MP) nº 1.911-8, de 30 de julho de 1999. Nesta reedição da MP retorna planejamento no nome do ministério.



dos sistemas de planejamento e orçamento federal, os sistemas de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e serviços gerais, e assume ainda a administração patrimonial da União. Em síntese, se transforma em uma grande SAG, que perdura até os dias atuais. Este é um dos problemas não resolvidos na retomada do planejamento e do papel estratégico do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e social.<sup>53</sup>

O legado positivo do final dos anos 1990 foi a valorização do Plano Plurianual (PPA), com a elaboração de cenários e estudos, em especial o Estudo dos Eixos, e a definição de uma metodologia para a elaboração do plano e dos programas,<sup>54</sup> cuja premissa fundamental era “estruturar toda a ação governamental por programas orientados para a obtenção de resultados na sociedade”. Cada Programa do PPA 2000-2003 deveria ser estruturado para ser uma unidade de gestão, espaço para parcerias internas e externas, e módulo de ligação entre planejamento e orçamento. Pares e Valle (2006, p. 243) destacam que:

O programa, a partir de 2000, torna-se um instrumento de organização da ação governamental voltado para o enfrentamento de um problema ou atendimento de demandas da sociedade, articulando um conjunto de ações consistentes, bens e serviços, com vista do alcance dos objetivos na sociedade, claros e mensuráveis. A natureza estratégica que migra do plano para o orçamento e orienta as decisões alocativas, do médio para o curto prazo, faz-se por meio de metas transparentes e de indicadores que sinalizam as mudanças na sociedade.

O estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento pretendia ser o norteador da visão de longo prazo do PPA, com a definição de diretrizes estratégicas para o desenvolvimento em base territorial, considerando as vocações regionais e as necessidades de investimentos estruturantes, para um período de oito a vinte anos, indicados no estudo. Uma crítica ao estudo foi a priorização das atividades e regiões com vantagens comparativas, tendo em vista o objetivo de inserção competitiva dos setores produtivos no mercado internacional.

Os PPAs elaborados na gestão Lula mantêm e aperfeiçoam a metodologia de elaboração dos programas, com maior detalhamento das análises e da gestão do ciclo do plano. Há uma mudança substantiva na estratégia de desenvolvimento, que prioriza os mais pobres e as políticas sociais, em especial as políticas de inclusão social, no sentido de criar um mercado de consumo de massa propulsor do desenvolvimento. No governo Dilma, o PPA 2012-2015 tem mudança importante na metodologia e na organização dos programas, que deixam de ser focados em problemas e demandas da sociedade e passam a ser temáticos, elaborados segundo as grandes áreas programáticas de atuação governamental.

53. A esse respeito, ver a proposta de reorganização do sistema federal de planejamento em Garcia e Cardoso Júnior (2015).

54. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998.



#### 4 RECONSTRUÇÃO DA “CAPACIDADE DE GOVERNO” EM PLANEJAMENTO

Nos anos 2000, há uma conjugação de fatores que reforçam o resgate do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, tanto interno como no cenário internacional.

No cenário internacional, cresce a percepção de fracasso das políticas neoliberais, com as sucessivas crises econômicas iniciadas em pequenas economias, mas com grande repercussão nos mercados mundiais. Registra-se crescente intervenção dos governos, inclusive nas economias ricas, para fazer frente às crises econômicas conjunturais. Fato que se amplia a partir de 2008, com a grande crise econômica internacional. Observam-se também mudança nas orientações das instituições multilaterais após o fracasso das recomendações de redução do papel do Estado, alinhadas pelo Consenso de Washington, e maior influência das economias em desenvolvimento, com a ascensão do G20, que se torna o principal fórum de decisões internacionais.

No âmbito interno, a estabilização econômica e a melhora nos fundamentos da economia brasileira permitiram ao Estado maior participação nos investimentos estruturantes e propiciaram o enfrentamento, nos anos recentes – sem grandes turbulências –, das crises conjunturais. No campo das ideias, há uma ampla concordância sobre a importância das instituições públicas voltadas para pensar o planejamento e o desenvolvimento. O fim da política de privatizações libera a agenda das áreas setoriais do governo, que voltam a focar em planejamento do desenvolvimento; e estão reforçadas pela política de recomposição dos quadros, com a realização de novos concursos públicos. Enfim, a agenda é positiva para o planejamento.

São visíveis os avanços na retomada do planejamento nesses últimos quinze anos, com a reconstrução institucional e estruturação de quadros técnicos, ampliando a capacidade de governo em planejamento. Entretanto, fica clara também a necessidade de ajustes importantes tanto no arranjo institucional como no modelo de gestão de pessoas, que ainda prioriza a competição em detrimento da cooperação. Esta é uma herança da agenda reformista dos anos 1990, de orientação pró-mercado, alinhada com as ideias da nova gestão pública (*new public management*), que priorizou o foco no curto prazo, na eficiência e na gestão; em contraposição ao planejamento estratégico de longo prazo e à efetividade e legitimidade das ações públicas. O modelo de gestão de pessoas com aumento de competição e avaliação de desempenho é incompatível com a necessidade de cooperação e construção coletiva, necessárias ao novo Estado desenvolvimentista. A reconstrução do sistema e a retomada do planejamento em nível estratégico requerem um novo conceito de planejamento, democrático, participativo, legitimado na sociedade e ajustado à maior transversalidade e multissetorialidade das políticas públicas.

Nesse sentido, Gomide e Pires (2014, p. 18) destacam tanto a “importância da existência e da competência das burocracias estatais para a realização de políticas desenvolvimentistas quanto no que se refere à questão da inclusão dos atores sociais nos processos decisórios para a qualidade e legitimidade das políticas públicas”, e argumentam que:

No contexto democrático, entende-se que tal capacidade pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (Gomide e Pires, 2014, p. 20).

As seções a seguir procuram analisar o processo de reconstrução do arranjo institucional de planejamento e a formação dos quadros técnicos demandados para a área. Não é intenção deste capítulo ser conclusivo, mas contribuir para o debate e alinhar alternativas promissoras para a construção da capacidade de governo em planejamento.

#### 4.1 Arranjo institucional

Como destaca Fiani (2013, p. 8), “os arranjos institucionais apresentam grande importância para a formulação de políticas de desenvolvimento” e “a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas”.

A reconstrução da capacidade de governo na área de planejamento está ainda incompleta, e aparentemente a estrutura do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, herdado dos anos 1990, é inadequada à nova realidade do Estado brasileiro e incompleta, pois não se estruturou uma rede de planejamento que envolva todas as áreas do setor público federal e entes federados, ou que viabilize a construção coletiva e a coordenação, monitoramento, avaliação e permanente legitimação das ações. Além disso, várias áreas de políticas públicas carecem de estruturas de planejamento setorial adequadas à retomada do papel do Estado nesses setores, a despeito dos avanços observados e da criação e estruturação de vários órgãos de planejamento – como é o caso da Empresa de Pesquisa Energética (EPE),<sup>55</sup> criada em 2004, e da Empresa de Planejamento e Logística (EPL),<sup>56</sup> criada em 2012, entre outras instituições.

55. A criação da EPE foi autorizada pela Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004. A EPE acompanha os mercados de energia e elabora estudos específicos, além de outras atividades.

56. A EPL foi criada pela Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, com o objetivo de contribuir para o planejamento da integração entre os diversos modais de transporte, além de desenvolver o transporte ferroviário de alta velocidade.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, é consumido pelas atividades emergenciais de curto prazo, de “ministério da administração ou gestão”. Não consolida sua função de liderança estratégica, típica de ministério do planejamento e essencial nesta nova era desenvolvimentista do país. Por outro lado, na maioria dos ministérios, as subsecretarias de planejamento, orçamento e administração (SPOAs), órgãos setoriais de planejamento, se dedicam parcialmente ao planejamento, pois, de forma ainda mais intensa do que o Ministério do Planejamento, são atropeladas pelas atividades rotineiras das áreas de pessoal, logística, serviços gerais e de administração financeira. A separação das atividades administrativas das atividades estratégicas de planejamento e orçamento pode ser um passo importante na reconstrução institucional do planejamento federal. Esse processo já se iniciou, entretanto, de forma desorganizada, sem um padrão definido: alguns ministérios (Educação, Saúde, Transportes e Desenvolvimento Social) criaram a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) e outros cinco ministérios separaram as áreas em diretorias, mas nem todos destacaram o planejamento e orçamento. O próprio Ministério do Planejamento criou a Diretoria de Planejamento e Gestão (Dipla), mantendo algumas atividades alheias ao planejamento e orçamento nessa diretoria, ou seja, um padrão e exemplo inadequados para a reorganização e consolidação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

Não é pretensão deste trabalho definir o *design* do arranjo institucional, nem analisar o modelo de arranjo institucional legal atual,<sup>57</sup> mas apresentar algumas impressões e alternativas no sentido de problematizar e contribuir para o debate sobre o tema.

Uma primeira impressão é que o redesenho institucional deve levar em consideração que as políticas públicas se tornaram mais complexas, mais transversais, multifuncionais e intersetoriais. As políticas públicas são crescentemente realizadas em parcerias, envolvendo tanto os governos locais como inúmeros atores da sociedade. Os problemas de políticas públicas se inserem, hoje, em um contexto de crescente ambiguidade e incerteza, amplificados pelo mundo globalizado e potencializados pelos grandes problemas mundiais (questão do clima, epidemias etc.), que ampliam a interdependência, inclusive entre as nações.

Dada a complexidade dos problemas, um ministro ou presidente decide em um ambiente de incerteza e sem informações suficientes, em tempo hábil, que permitam a solução adequada e legitimada dos problemas. O sistema de planejamento não viabiliza um bom alinhamento com a visão estratégica de longo prazo, nem propicia um planejamento democrático e participativo. A hipótese é que o

---

57. Uma análise competente desse tema foi desenvolvida por Garcia e Cardoso Júnior (2015) no capítulo *Subsídios para repensar o Sistema Federal de Planejamento* (cap. 3).

modelo hierárquico (*top-down*) do planejamento da era desenvolvimentista não é adequado e não é suficiente a perspectiva participativa (*bottom-up*). É necessário pensar em um novo paradigma, que considere a perspectiva de redes de políticas públicas e de arena com multiplicidade de atores, heterogêneos, de múltiplas instituições, em diferentes níveis de governo e com diferentes motivações e visões.

No contexto democrático e de elevada interdependência entre os atores e as políticas públicas, não há viabilidade, nem espaço sociopolítico, para a retomada do modelo centralizado de planejamento da era desenvolvimentista. Os grandes técnicos formuladores dos planos terão que aprender a construir coletivamente e legitimar diuturnamente os planos e programas de políticas públicas. O modelo *top-down* não tem espaço em uma sociedade urbanizada, ativa e em rede, com crescente pluralismo de valores e forte questionamento da autoridade, aspectos que impõem novos parâmetros de legitimidade, credibilidade e confiança, os quais precisam ser nutridos permanentemente. A sociedade não quer apenas ser ouvida, quer participar e decidir; e os parceiros – entidades, entes federados etc. – não são apenas colaboradores, são “sócios” na política pública. Os planos têm que ser permanentemente repactuados e legitimados.

Em síntese, o “novo planejamento” deve ocorrer em arenas de decisões coletivas, intenso em pactuação e repactuação, com forte uso da análise situacional do PES de Carlos Matus. Não há mais espaço para decisões autocráticas, hierárquicas, sedimentadas apenas em leis, decretos e portarias, característico do planejamento da era desenvolvimentista.

O arranjo institucional do sistema de planejamento, com coordenação no órgão central e subsistemas setoriais, deve incorporar a ideia de redes interinstitucionais, considerando que as políticas públicas deixaram de ser implementadas exclusivamente pela administração pública. Hoje envolvem, também, outros atores, inclusive instituições privadas empresariais e outras organizações da sociedade.<sup>58</sup>

Mas não é suficiente só a reconstrução das instituições de planejamento setorial, é necessário formar equipes técnicas com competências adequadas, com visão estratégica, capazes de lidar com a complexidade dos problemas e a multiplicação dos atores e interesses. É sabido por todos que as políticas e projetos têm que atender o interesse público, mas a questão não é trivial – o que é o interesse público nesse

---

58. Certamente, não haveria os inúmeros gargalos setoriais e a deterioração do bem estar urbano, se não tivéssemos extinto as diversas entidades de planejamento setorial. Essas organizações estariam contribuindo com planos estratégicos e projetos com melhor qualidade. Pode-se supor que com a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU), criada em 1975 e extinta em 1991, provavelmente não haveria o caos urbano atual; com a Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobras) criada em 1975 e extinta em 1991, não teríamos os gargalos portuários; e não podemos esquecer a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot), que iniciou suas atividades em 1965 e está em processo de liquidação desde fevereiro de 2002, entre outras instituições, que certamente contribuiriam com bons projetos e a nossa situação nos transportes poderia ser melhor, com um sistema mais adequado, multimodal – alinhado a uma visão estratégica – e com custos menores.

novo contexto? É atender ao interesse dos quilombolas ou implantar a nova base de lançamento comercial em Alcântara, Maranhão? O projeto do Centro Espacial de Alcântara (CEA) certamente traria desenvolvimento econômico, emprego e melhorias para as populações locais; mas é esse o interesse público na visão dos quilombolas?

Nesse contexto, mais do que reconstruir as instituições, são fundamentais a adequação do desenho institucional e o desenvolvimento das competências técnicas e políticas dos novos planejadores. O novo planejador tem que ter visão estratégica, capacidade de perceber o ambiente, ser negociador, mediador, comunicador, empreendedor, ser um gestor de redes, ter capacidade de persuasão etc. Enfim, o perfil está mais próximo do generalista, técnico-político, com visão estratégica do primeiro curso de EPPGG e de APO/AFC – primeiro e segundo curso de políticas públicas e gestão governamental, realizado pela Enap nos anos de 1988 a 1991.

A Enap e demais escolas de governo federal têm um papel estratégico nesse processo. A formalização da rede de escolas de governo, coordenada pela Enap, potencializa o alcance das escolas federais na difusão de ferramentas de planejamento. Entretanto, as escolas federais existentes têm atuação setorial, e a Enap manteve-se com foco na capacitação em gestão e nas duas carreiras ligadas à sua origem: EPPGG e APO. Não há uma escola especializada na formação de planejadores, como foi o Cendec, e com alcance nas diversas áreas do governo federal, estados e municípios. Uma alternativa é a recriação do Cendec, no Ipea, que é a grande fábrica de ideias, onde os principais programas do governo surgem ou são aperfeiçoados. Além disso, o Cendec ajudaria a difundir a pesquisa aplicada do Ipea, além de integrá-lo e recolocá-lo de forma mais incisiva na linha de frente do processo de planejamento intersetorial e interfederativo. O Ipea, nos últimos anos, se renovou – com novos concursos – e se ajustou ao novo contexto, ampliando suas competências para além do campo econômico do desenvolvimento. Hoje o Ipea é referência na área do desenvolvimento social, institucional, regional, urbano, setorial, macroeconômico, além de manter um olhar diferenciado para o contexto internacional e as questões transversais, como a ambiental e climática. Enfim, o Ipea tem as competências para retomar o seu papel proeminente dos anos 1970 no campo do planejamento e do desenvolvimento, não apenas econômico, mas do desenvolvimento social e democrático.

As universidades, que nas últimas décadas abandonaram os cursos de desenvolvimento econômico na pós-graduação, com poucas exceções, e se caracterizaram pela total inexistência de disciplinas sobre desenvolvimento, planejamento e orçamento em seus currículos de graduação, voltaram a contribuir na formação de quadros para o setor público, com a “explosão” dos cursos de gestão pública, nesta década, e a proliferação dos mestrados profissionais nas diversas áreas de gestão e políticas públicas. O viés é ainda o da gestão, e não do planejamento estratégico e do desenvolvimento democrático. Mas é um avanço e uma ruptura com a visão negativa – talvez ainda hoje dominante – do Estado característico da década de 1990.

O Ipea, na gestão Marcio Pochmann, desenvolveu ações no sentido de recolocar o tema do desenvolvimento na agenda acadêmica. Destaca-se, nesse sentido, a estruturação do fórum nacional de professores de desenvolvimento econômico, com encontros anuais e a criação da Rede Brasileira de Ensino em Desenvolvimento Econômico.<sup>59</sup> Outra iniciativa foi a organização do mestrado profissional em Desenvolvimento e Políticas Públicas.<sup>60</sup>

Uma terceira questão para o debate é a necessidade de rever, também, o modelo de gestão de pessoas herdado dos anos 1990. Esse modelo é derivado das ideias liberais da nova gestão pública (NGP) e consubstanciado nas chamadas “avaliações de desempenho”, que ampliam a competição em detrimento da cooperação entre as equipes técnicas. Enfim, a implementação do planejamento e gestão estratégica democrática requer ajustes na organização institucional, nos modelos de gestão existentes e nas estruturas de formação e aperfeiçoamento continuado de planejadores, em paralelo aos avanços nas iniciativas em andamento de estruturação de quadros técnicos especializados.

## 4.2 Os novos planejadores

A retomada do planejamento federal, com a estruturação de órgãos e entidades, esbarra ainda na inexistência ou insuficiência de quadros técnicos com perfil adequado, tanto para o órgão central como para as áreas setoriais. A retomada dos concursos públicos, a partir de meados da década de 2000, não foi suficiente para recompor o quantitativo de quadros do início da década de 1990, nem propiciou a recomposição adequada das equipes de planejamento no setor público federal.

As duas principais carreiras que contribuíram com quadros técnicos de alto nível, nas décadas de 1990 e 2000, para as áreas central e setorial de planejamento do governo federal, conforme já assinalado, foram: a de Políticas Públicas e Gestão Governamental e a de Planejamento e Orçamento. Essas carreiras, que tiveram seu primeiro concurso no final da década de 1980 e nomeação no início da década de 1990, foram beneficiadas com a retomada continuada dos concursos desde 1995.

O histórico dos concursos e dos cursos de formação inicial dessas duas carreiras mostra que, desde a criação dos dois cargos – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e Analista de Orçamento (AO), posteriormente Analista de Planejamento e Orçamento (APO) –, foram realizados onze concursos

---

59. A Rede Brasileira de Ensino de Desenvolvimento Econômico está sob a coordenação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e tem papel estratégico de difundir estudos sobre desenvolvimento e compartilhar programas, materiais de apoio didático e troca de experiências na área.

60. A primeira edição do mestrado foi realizada pelo Ipea em parceria com a Escola Nacional de Saúde Pública (Ensp/ Fiocruz) e a Escola de Governo em Saúde/Núcleo Federal da Fiocruz (Brasília), dado que a Enap não teve interesse nessa parceria. Posteriormente, a parceria do Ipea para realização do mestrado passou a ser com a Esaf. E agora, sob nova direção, é algo que provavelmente terá que ser revisto.

para ambas as carreiras, com 1.439 vagas autorizadas<sup>61</sup> e dezesseis cursos de formação para EPPGG; além de 902 vagas autorizadas e dezessete cursos de formação para AO (mais tarde APO). Desse total de 33 cursos de formação, a Enap realizou 32 cursos e a Escola de Administração Fazendária (Esaf) realizou um dos cursos de formação de AO, em 1996, na retomada dos concursos.

Essas carreiras já representam um contingente significativo de quadros técnicos de alto nível nomeados para o setor público. Estão sob a gestão do Ministério do Planejamento e com exercício nas diversas áreas setoriais de políticas públicas. Entretanto, não atendem de forma suficiente às necessidades setoriais de quadros técnicos de nível estratégico. Nos anos recentes, o governo criou novas carreiras, com perfil setorial, em especial para as áreas de infraestrutura e de políticas sociais, visando romper alguns gargalos que comprometiam a qualidade dos programas e projetos e a implementação das políticas públicas para esses setores.

Em 2007, foi criada a carreira de Infraestrutura,<sup>62</sup> no contexto de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com os cargos de Analista de Infraestrutura (AIE) e o cargo isolado de Especialista em Infraestrutura sênior (EIS). As atribuições principais dos cargos são de “planejamento, implementação e execução de projetos e obras de infraestrutura de grande porte”. Atualmente a carreira está composta por 1,2 mil cargos de AIE e 184 cargos de EIS, sendo que estão ocupados 757 cargos de AIE e 69 de EIS (janeiro de 2015). Entre 2008 e 2012, foram realizados três concursos, para preenchimento dos oitocentos cargos inicialmente criados para AIE, e 84 para EIS.

A gestão da carreira de Infraestrutura é do Ministério do Planejamento, e a lotação pode ocorrer nas diversas entidades e órgãos da administração pública federal, com grandes projetos de infraestrutura nas áreas viária, de saneamento, energia, produção mineral, comunicação e de desenvolvimento regional e urbano. A lotação atual dos AIEs e EIS revela a concentração nos ministérios (e entidades vinculadas) das Cidades, dos Transportes, da Integração Nacional, do Planejamento, de Minas e Energia, da Saúde e das Comunicações. Mas já há uma dispersão para 32 instituições.

Em 2009, foi criada a carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, com 2,4 mil cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS).<sup>63</sup> Em 2012, foi realizado o primeiro concurso para ATPS, com 1.030 vagas autorizadas para nomeação. Em janeiro de 2015, 838 cargos estavam ocupados, distribuídos entre nove ministérios

61. As vagas autorizadas para preenchimentos dos cargos orientaram as convocações da Enap para o curso de formação, entretanto, as desistências ocorridas durante o curso de formação levaram a um número de nomeações inferior, apesar de as matrículas de alunos *sub judice* terem crescido nas últimas edições, com a crescente judicialização dos concursos.

62. A carreira de Infraestrutura foi criada por meio da MP nº 389/2007, que posteriormente foi transformada na Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007. A Lei nº 12.857, de 2 de setembro de 2013, ampliou o número de cargos da carreira de Infraestrutura.

63. Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.191, de 31 de maio de 2010.



(Saúde, Desenvolvimento Social, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Educação, Trabalho, Previdência, Cidades e Cultura) e os órgãos diretamente vinculados à Presidência da República. A lotação mostra grande concentração, mais de 73%, nos ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social. Tal concentração resulta, em parte, do objetivo do primeiro concurso de substituição de trabalhadores desses ministérios com contratos temporários ou terceirizados pelos novos ATPS.

A carreira possui característica transversal, com possibilidade de lotação em órgãos da administração pública federal direta, com competências relativas às políticas sociais. A gestão da carreira está a cargo do Ministério do Planejamento, e o campo de atuação do ATPS, definido na legislação, inclui as áreas de saúde, previdência, emprego e renda, segurança pública, desenvolvimento urbano, segurança alimentar, assistência social, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e proteção à infância, à juventude, ao portador de necessidades especiais, ao idoso e ao indígena. As atribuições do cargo incluem uma ampla relação de atividades relacionadas ao ciclo das políticas sociais, com ênfase na implementação e avaliação, mas também voltadas para o planejamento e o aperfeiçoamento das ações e políticas sociais, o que reforça a capacidade de governo no planejamento setorial dessas políticas.

Os concursos públicos para essas duas carreiras – infraestrutura e políticas sociais – foram realizados em apenas uma etapa. Não faz parte do concurso, nem é previsto, programa de formação inicial. Para a maioria das turmas de ingressantes foi realizado, pela Enap, curso de ambientação, com o objetivo de sensibilização dos novos servidores em relação aos atributos e à importância do seu papel na administração pública e no desenvolvimento de políticas públicas, no seu campo de atuação, “para que o país alcance um efetivo desenvolvimento”, conforme estabelecido nos programas dos cursos divulgados no repositório da Enap (Enap, 2013).

O quadro atual de ocupação desses cargos, cuja gestão é do Ministério do Planejamento, está apresentado na tabela 1, que inclui também o cargo de Analista em Tecnologia da Informação (ATI) e totaliza uma força de trabalho de alto nível com 3.584 servidores. Além desses cargos e carreiras estruturadas, o quadro de pessoal do ministério e das áreas setoriais de planejamento é reforçado pelos servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), organizado por profissões. O PGPE voltou a ser importante fornecedor de quadros especializados nos anos recentes, com a reativação dos concursos, além de quadros remanescentes, experientes, recrutados desde os anos 1970.

Incluiu-se na tabela 1 a distribuição dos Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, que compõem o quadro de planejadores do governo federal em nível estratégico. As atribuições do cargo de TPP, conforme definido no Artigo 102 da



Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, estão “voltadas às atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas” (Brasil, 2008).

TABELA 1  
Número de servidores e órgãos de exercício dos cargos e carreiras de planejamento do governo federal (jan./2015)

Órgãos de exercício	EPPGG <sup>1</sup>	APO <sup>2</sup>	ATPS <sup>3</sup>	AIE <sup>4</sup>	EIS <sup>4</sup>	ATI <sup>5</sup>	TPP <sup>6</sup>	Total
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	179	309	-	89	3	148	3	731
Presidência da República	131	29	16	65	1	23	11	276
Ipea	8	-	-	-	-	1	213	222
Ministérios de infraestrutura (Cidades, Integração Nacional, Minas e Energia, Transportes e Comunicações)	81	32	14	447	44	29	-	647
Ministérios sociais (Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Justiça, Esporte, Cultura, Trabalho e Previdência)	254	59	768	16	0	55	1	1153
Ministérios econômicos (Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Turismo, Pesca, Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário)	148	29	40	12	1	31	2	263
Outros ministérios (Defesa, Relações Exteriores) e Advocacia-Geral da União (AGU) e Controladoria-Geral da União (CGU)	18	32	0	1	0	17	-	68
Administração indireta	165	28	0	125	17	54	1	390
Subtotal	984	518	838	755	66	358	231	3750
Poderes Legislativo e Judiciário federal	23	9	-	-	-	-	2	34
Estados, municípios e empresas (governo e Legislativo)	18	10	-	2	3	-	3	36
<b>Total</b>	<b>1.025</b>	<b>537</b>	<b>838</b>	<b>757</b>	<b>69</b>	<b>358</b>	<b>236</b>	<b>3.820</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).

Obs.: O agrupamento dos ministérios por áreas temáticas levou em consideração a concentração dos programas desses ministérios no PPA 2012-2015.

Notas: <sup>1</sup> O cargo de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) foi criado em 1989 pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro, publicada no *Diário Oficial da União* de 10 de outubro de 1989. Desde então, foram realizados onze concursos, com 1.439 vagas autorizadas e dezesseis cursos de formação.

<sup>2</sup> O cargo de analista de Planejamento e Orçamento (APO) foi criado em 1987 pelo Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho, publicado no *Diário Oficial da União* de 24 de julho de 1987. Desde então, foram realizados onze concursos, com 902 vagas autorizadas e dezessete cursos de formação.

<sup>3</sup> O cargo de analista técnico de Políticas Sociais (ATPS) foi criado em 2009 pela Lei nº 12.094, de 19 de novembro, publicada no *Diário Oficial da União* de 20 de novembro de 2009. Desde então, foi realizado apenas um concurso, com 1.030 vagas autorizadas para nomeação.

<sup>4</sup> O cargo de analista de Infraestrutura (AIE) e o cargo isolado de Especialista em Infraestrutura sênior (EIS) foram criados em 2007 pela Lei nº 11.539, de 8 de novembro, publicada no *Diário Oficial da União* de 9 de novembro de 2007. Foram realizados três concursos para preenchimento dos oitocentos cargos inicialmente criados para AIE e dos 84 para EIS.

<sup>5</sup> O cargo de analista em Tecnologia da Informação foi criado pela Lei nº 11.357, de 19 de outubro.

<sup>6</sup> O cargo de técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea foi criado pela Resolução do Conselho Administrativo nº 2, de 12 de setembro, fundamentada no Decreto nº 61.054/1967, com redação dada pelo Decreto nº 61.987/1967 e pela Portaria nº 88, de 9 julho de 1970, do ministro de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, que aprovou o regulamento de pessoal do Ipea.

A distribuição do exercício dos servidores desses sete cargos (EPPGG, APO, ATPS, AIE, EIS, ATI e TPP) mostra que 19,1% estão no Ministério do Planejamento; 30,2%, nos ministérios sociais; 16,9%, nos ministérios de infraestrutura; 6,9%, nos ministérios das áreas econômicas; 7,2%, nos órgãos diretamente vinculados à Presidência da República; e 10,2%, nas entidades da administração indireta; além de 5,8% no Ipea. O agrupamento dos ministérios por áreas temáticas levou em consideração a concentração dos programas desses ministérios, nessas áreas, no PPA 2012-2015.

### 4.3 Recrutamento e perfil de entrada dos novos planejadores

Os concursos, para os sete cargos, à exceção dos de infraestrutura e tecnologia da informação, são abertos para todas as profissões de nível superior. O perfil de entrada revela grande diversidade de formação, tanto em relação às áreas do conhecimento como à experiência e à titulação. Na maioria dos concursos e para todos os cargos, passaram jovens recém-graduados e sem experiência profissional ao lado de profissionais experientes e pós-graduados, alguns com mestrado ou doutorado. No caso dos cargos da carreira de Infraestrutura, os concursos foram para profissionais de nível superior das áreas de engenharia, arquitetura, agronomia, geologia e geografia.

Os concursos de ATPS e AIE foram realizados por áreas temáticas, com conteúdo específico para cada área. No caso de ATPS, o concurso foi realizado para cinco áreas (assistência social, educação, gestão social, previdência e saúde) e no de AIE, sete áreas (civil, desenvolvimento urbano, energia, geologia/geotecnia, recursos hídricos/saneamento, telecomunicações/eletrônica e transportes). Essas áreas indicam o foco de formação ou especialização dos novos servidores e atendem às políticas públicas específicas. No caso de APO, os três últimos concursos reservaram algumas poucas vagas para a área de tecnologia de informação. E no caso de EPPGG, quatro dos onze concursos realizados foram por áreas temáticas: em 1997, gestão pública, gestão econômica e política social; em 2003, econômica, infraestrutura e social; em 2005, gestão pública e regulação; e em 2008, políticas públicas e gestão governamental. Os demais concursos de EPPGG e APO foram realizados para o respectivo cargo, sem divisão em áreas.

No caso dos concursos para TPP do Ipea, a partir da retomada dos concursos, em 1995 (concursos de 1995, 1996, 1997, 2004 e 2008),<sup>64</sup> o perfil da grande parte

---

64. Essa parte do texto está baseada em estudo sobre os concursos do Ipea, de julho de 2009, disponível no site <<http://goo.gl/g27Eeq>>. Esse estudo destaca ainda que, desde 1995, o Ipea realizou seis concursos públicos para preencher ao todo 249 vagas disponíveis para cargos de nível superior, das quais, 210 para técnico de Planejamento e Pesquisa (TPP). A distribuição das vagas de TPP entre os concursos foi a seguinte: 32 em 1995; trinta em 1996; 46 em 1997; quarenta em 2004; e 62 em 2008. O segundo concurso de 2004 foi para outros cargos do Ipea (21), e em 2008 foram incluídas dezoito vagas para outros cargos de nível superior.

dos aprovados foi de mestres e doutores. Os concursos valorizaram a formação acadêmica *stricto sensu*. No último concurso, em 2008, houve direcionamento das vagas para sete áreas de especialização: economia e relações internacionais; Estado, instituições e democracia; estruturas tecnológica, produtiva e regional; infraestruturas e logística de base; macroeconomia e tópicos de desenvolvimento econômico; proteção social, direitos e oportunidades; e sustentabilidade ambiental. Neste concurso, houve uma inversão na proporção de economistas (40%) *versus* outras áreas (60%) entre os empossados. Nos concursos anteriores, essa proporção foi de 59% e 41% respectivamente.

No concurso de 2008, a porcentagem de doutores dos TPPs foi de 59,3% em relação ao total dos empossados; com a inclusão de doutorandos, essa proporção sobe para 74,1% dos empossados no cargo. Outros 20,7% tinham a titulação de mestre. Os concursos anteriores tiveram menor participação de doutores, em torno de 5,5%, e uma grande participação de mestres e doutorandos. Esses indicadores de elevada titulação na entrada colocam os TPPs em uma posição diferenciada em relação aos APOs e EPPGGs, cuja titulação na posse situava-se em patamar bem inferior nos concursos realizados a partir de 1995: em torno de 5% de doutores e 20% de mestres em média. É verdade que os investimentos realizados na formação acadêmica *stricto sensu* desses profissionais mudaram o perfil acadêmico do quadro em exercício, apesar da elevada evasão dos quadros de maior titulação dessas carreiras. Por outro lado, essas duas carreiras têm curso de formação inicial com carga horária superior aos cursos de pós-graduação *lato sensu* e, em algumas turmas, equivalentes à carga horária de mestrado.

Os cursos de formação inicial, tanto de EPPGG como APO, não tiveram um padrão entre as diversas turmas. Houve grande alteração de carga horária e também de conteúdo programático. No caso de EPPGG, a carga horária dos cursos oscilou entre 440 horas/aula (oitava turma, em 2004) e 2,8 mil horas/aula (primeira turma, 1988/1990). No caso de APO, a carga horária dos cursos oscilou entre 264 horas/aula (quinta turma, em 1997) e 1.220 horas/aula (primeiras turmas, 1990/1991).

Em relação à estrutura curricular e ao perfil desejado nos cursos de formação, ocorreram sucessivas alterações desde as turmas do primeiro concurso. As primeiras turmas de APO e EPPGG, com cursos de longa duração, privilegiaram uma formação generalista e o perfil técnico-político. Na sequência, a partir da retomada dos concursos até 2002, os cursos se destacaram pela ênfase reformista. Todos os projetos pedagógicos dos cursos de formação inicial, tanto de APO como de EPPGG, registraram o objetivo de preparar quadros de alto nível para a administração pública federal, em conformidade com a política estabelecida no Plano Diretor da Reforma do Estado.

A partir de 2004, os cursos de formação foram revisados e estruturados em quatro eixos programáticos. Os três primeiros eixos foram adotados tanto para EPPGG como APO – Eixo 1: Estado, sociedade e democracia; Eixo 2: economia e desenvolvimento; Eixo 3: administração pública. O quarto eixo é o que diferencia os dois cursos de formação, pois está voltado para o perfil específico de cada cargo. O Eixo 4 de APO desenvolve os temas de planejamento e gestão orçamentária e financeira e o Eixo 4 de EPPGG desenvolve os temas relacionados com políticas públicas. No caso de EPPGG, o Eixo 3 tem ainda disciplinas adicionais de gestão pública, relacionadas aos temas do planejamento, orçamento e outros instrumentos de gestão.

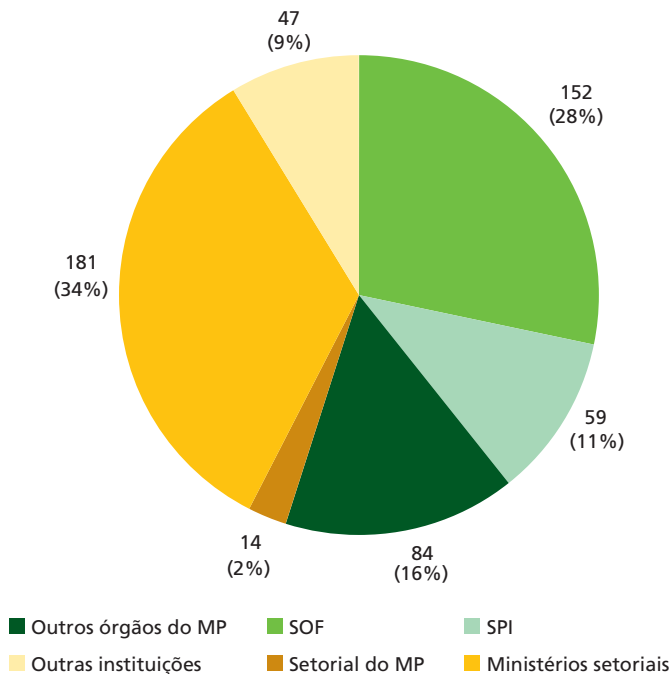
As seções a seguir resumem o histórico, as atribuições, o exercício e os cursos de formação dos cargos de APO e EPPGG, além das atribuições e do perfil dos TPPs, no sentido de registrar a adequação do perfil e das características dessas carreiras ao campo do planejamento governamental. A intenção é contribuir para o debate no sentido de avaliar a “capacidade de governo” em relação aos profissionais do setor público com competências adequadas para atuarem no planejamento governamental em nível estratégico.

#### **4.4 Atuação, formação e perfil dos APOs**

A carreira de Orçamento, criada em 1987 e transformada em planejamento e orçamento em 1991, conta com 715 cargos de analista de Planejamento e Orçamento, dos quais 537 estavam ocupados em janeiro de 2015, segundo dados do Siape. A lotação dos APOs se dá nos órgãos centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, respectivamente, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF). O exercício dos analistas pode ocorrer também nos órgãos setoriais do sistema e nas secretarias do Ministério do Planejamento.

Os dados do Siape do início de 2015 mostram a elevada concentração dos locais de exercício dos APOs nos órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (mais de 90%). Os dados mostram também que 39,3% dos analistas estavam nos órgãos centrais do sistema, constituindo a maior parte do quadro de servidores, tanto da SOF, que tinha 152 analistas (28,3%), como da SPI, que tinha 59 analistas (11%). Nas áreas setoriais, estavam atuando 195 analistas (36,3%), incluindo-se as áreas setoriais do Ministério do Planejamento. E, ainda, 84 analistas (15,6%) estavam atuando nas demais secretarias e entidades do Ministério do Planejamento, além de 47 analistas (8,75%) em outras instituições (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
Locais de exercício dos APOs (dez./2014)



Fonte: Siape e SOF.

As atribuições dos analistas compreendem “as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e realização de estudos e pesquisas socioeconômicas” referentes ao SPOF, conforme a Lei nº 10.180 (Brasil, 2001). Os editais dos últimos concursos incluem ainda entre as atribuições dos APOs as atividades de “complexidade e responsabilidade elevadas” de planejamento e orçamento; de “adequação da política de planejamento e orçamento ao desenvolvimento econômico”; e de “coordenação e execução dos trabalhos referentes à elaboração, acompanhamento e revisão dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA)”.<sup>65</sup>

65. Nos editais dos últimos concursos, a definição das atribuições do cargo de APO toma como referências a Portaria nº 2, de 4 de janeiro de 1988, da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), que detalha as atribuições do AO; e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que define as atribuições dos APOs no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. O edital de abertura do último concurso (Edital Esaf nº 119, de 7 de dezembro de 2009) informou as atribuições do cargo *ipsis litteris*: “Atividades de nível superior, de complexidade e responsabilidade elevadas, compreendendo direção superior da administração orçamentária e planejamento público, assessoramento especializado, inclusive na área internacional, orientação e supervisão de auxiliares, abrangendo estudo, pesquisa, análise e interpretação da legislação econômico-fiscal, orçamentária, de planejamento, de pessoal e encargos sociais, com vistas à adequação da política de planejamento e orçamento ao desenvolvimento econômico; supervisão, coordenação e execução dos trabalhos referentes à elaboração, acompanhamento e revisão dos instrumentos legais de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA); desenvolvimento dos trabalhos de articulação entre o planejamento e os orçamentos governamentais, modernização e informatização dos sistemas de planejamento e orçamento da União”. Disponível em: <<http://goo.gl/UGdsLt>>.

Os onze concursos públicos realizados para o cargo de APO, entre 1989 e 2014, se desdobraram em dezessete cursos de formação,<sup>66</sup> segunda etapa dos concursos. Os cinco concursos realizados na década de 1990 indicavam o cargo de analista de Orçamento nos seus editais. Só a partir do concurso de 2000, os editais indicavam APO. Entretanto, desde o curso de formação de 1998, referente ao quarto concurso, passou-se a incluir planejamento no conteúdo do programa de formação.

O primeiro concurso foi realizado em dezembro de 1989, e os cursos de formação (três turmas) foram realizadas entre janeiro de 1990 e junho de 1991. O objetivo geral do curso era “formar pessoal qualificado para o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas governamentais”.<sup>67</sup> O curso foi estruturado em três fases: *i*) estudos básicos, com o objetivo de “fornecer o marco de referência conceitual necessário a uma visão crítica e globalizante do Estado e do setor público brasileiro e suprir os alunos do instrumental básico para a prática administrativa”; *ii*) estudos específicos, com o objetivo de “propiciar o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades vinculados ao exercício de atividades específicas das carreiras de orçamento e de finanças e controle”; e *iii*) estágio, com o objetivo de “oferecer ao aluno uma situação concreta de aprendizagem no trabalho”.

Conforme já destacado, esses cursos se diferenciaram dos demais não só pela carga horária elevada, mas principalmente por combinar formação generalista e especializada e por definir um perfil técnico-político, alinhado com a intenção de democratização da ação do Estado.

Na retomada dos concursos, a partir de 1995, os cursos de formação foram substancialmente reduzidos e tiveram um perfil técnico, voltado para a área de orçamento. Só a partir de 1998, o curso de formação passa a dar ênfase a conteúdos de planejamento.

O curso de formação de 1998 fez parte da estratégia do governo de retomada do planejamento governamental e recebeu atenção especial da Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) do Ministério do Planejamento, dado que parte do grupo de novos analistas seria lotado pela primeira vez na SPA, que não dispunha de quadros próprios. A equipe da SPA era formada basicamente por técnicos recrutados de vários órgãos (Banco do Brasil, Ipea, Serpro, Petrobras, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação etc.). O curso teve a participação da equipe da Macroplan,<sup>68</sup> que ministrou a disciplina planejamento estratégico de longo prazo, e de professores e consultores envolvidos com a difusão de inovações na área de gestão (gestão empreendedora, gestão de projetos, gestão do capital intelectual etc.), ligados ao Project Management Institute (PMI). O curso teve ainda a apresentação do Estudo

66. Alguns concursos tiveram autorização adicional de 50% das vagas, resultando na convocação de candidatos remanescentes na lista de aprovados na primeira etapa.

67. Regulamento do curso de políticas públicas e gestão governamental para provimento de cargos de Analista de Orçamento e Analista de Finanças e Controle, aprovado pela Resolução Enap nº 328/1990.

68. Empresa que vinha assessorando a SPA com a elaboração de cenários e outros estudos para subsidiar a elaboração do PPA 2000-2003.

dos Eixos, a disciplina análise de políticas públicas e a apresentação dos programas e projetos dos principais ministérios pelos respectivos secretários-executivos.

Logo na sequência à posse, os novos analistas da SPA foram os instrutores das capacitações realizadas para as equipes técnicas dos ministérios e das entidades vinculadas sobre a nova metodologia para a elaboração do PPA 2000-2003, definida pelo Decreto nº 2.829/1998 e pela Portaria nº 42/1999.<sup>69</sup>

O curso de formação de 1999 repete a superestrutura colocada à disposição em 1998. Nessas duas turmas, formou-se o corpo principal da equipe da Secretaria de Planejamento do Ministério do Planejamento. Essa nova equipe da SPA<sup>70</sup> foi responsável pela efetividade na retomada do planejamento nos anos 2000, introduziu o monitoramento e a avaliação do PPA e disseminou a prática da análise de problemas e da implementação de ações para o enfrentamento das causas do problema, resultando na formulação de programas focados, com objetivo, indicadores, metas e público beneficiário bem definidos. Outra preocupação foi capacitar as equipes em ferramentas de planejamento e gestão do ciclo do projeto ou programa. Em síntese, introduziu-se a utilização de metodologia, com base nos modelos lógicos, na elaboração e gestão dos programas do PPA. A Enap atuou de forma intensa, em parceria com a SPA, nas capacitações das equipes e dos gerentes de Programa, tanto com cursos ofertados diretamente como com a formação de multiplicadores e o estabelecimento de parcerias.<sup>71</sup>

Na sequência, os cursos de formação inicial de 2001 e 2002 tiveram um retrocesso em sua concepção e foram fortemente criticados pelos alunos. Esses cursos excluíram a disciplina planejamento estratégico, o ciclo de palestras com os secretários-executivos e reduziram conteúdos relacionados com uma dimensão mais estratégica do planejamento e orçamento.

A partir de 2004 (décima edição), os cursos de formação inicial para APO foram estruturados em quatro eixos,<sup>72</sup> com pequenas variações na estrutura e carga horária das disciplinas nas diversas edições realizadas. O quadro 1 apresenta a estrutura do último curso de formação (17ª edição), indicando por eixo a relação de disciplinas e respectiva carga horária. O quadro é ilustrativo das últimas oito edições do curso de formação de APO.

69. O Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998, e a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, foram os dois instrumentos que definiram os principais marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos, com a alteração da classificação funcional e a definição das normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Conforme destaca Garcia (2000, p. 21), o decreto e a portaria estabelecem que, para a elaboração e execução do PPA e dos orçamentos, toda a ação finalística do governo será "estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do plano". Ação finalística é considerada "aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade".

70. A nova equipe da SPA, formada pelos analistas das turmas de 1998 e 1999, foi mobilizada para capacitar as equipes de planejamento dos estados e das capitais, no sentido de difundir a nova metodologia de elaboração do PPA de 2002 (dos municípios) e de 2004 (dos estados). A Enap teve uma atuação destacada nesse processo, mas que foi abandonada logo na sequência.

71. Essa atuação foi ampliada com a determinação, dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), de que a União prestaria assistência técnica aos municípios na forma de "treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia" (§1º do Artigo 64), com vistas ao cumprimento das normas desta lei. A Enap atuou na coordenação desse processo.

72. Os quatro eixos programáticos são: *i*) Estado, sociedade e democracia; *ii*) economia e desenvolvimento; *iii*) administração pública; e *iv*) planejamento e gestão orçamentária e financeira.

## QUADRO 1

## Estrutura do curso de formação para APO – 2012 (17ª edição)

Eixo	Disciplinas/atividades	
Atividades Introdutórias	Abertura do curso, oficina de integração Encontro com APO em grupos Apresentação do ministério e das secretarias (SOF e SPI)	
Estado, sociedade e democracia Democracia e cidadania no Brasil Sistema político brasileiro	D 1.1 – Estado contemporâneo e suas transformações (dezesesseis horas)	
	D 1.2 – Democracia e cidadania no Brasil (dezesesseis horas)	
	D 1.3 – Sistema político brasileiro (vinte horas)	
Economia e desenvolvimento Economia internacional Economia do setor público Economia da regulação e defesa da concorrência	D 2.1 – Economia brasileira (vinte e quatro horas)	
	D 2.2 – Economia internacional (dezesesseis horas)	
	D 2.3 – Economia do setor público (dezesesseis horas)	
	D 2.4 – Economia da regulação e defesa da concorrência (dezesesseis horas)	
Administração pública Fundamentos da administração pública brasileira Fundamentos de direito público Comunicação escrita em governo	D 3.1 – O debate contemporâneo da gestão pública (dezesesseis horas)	
	D 3.2 – Fundamentos da administração pública brasileira (vinte e quatro horas)	
	D 3.3 – Fundamentos de direito público (vinte horas)	
	D 3.4 – Comunicação escrita em governo (oito horas)	
Planejamento e gestão orçamentária e financeira	Planejamento	D 4.1 – Introdução às políticas públicas (vinte horas)
		D 4.2 – Planejamento estratégico governamental (vinte e quatro horas)
		D 4.3 – Análise e interpretação de indicadores (dezesesseis horas)
		D 4.4 – Métodos de planejamento aplicados ao desenho de programas (vinte horas)
		D 4.5 – Sistema de planejamento federal (trinta e duas horas)
		D 4.6 – Gestão, avaliação e revisão do PPA (vinte horas)
		D 4.7 – Monitoramento e avaliação de políticas públicas (vinte horas)
	Orçamento	D 4.8 – Bases conceituais e institucionais do orçamento (doze horas)
		D 4.9 – Sistema de orçamento federal (vinte e oito horas)
		D 4.10 – Aspectos fiscais: receita e necessidade de financiamento do governo central (vinte horas)
		D 4.11 – Elaboração e programação orçamentária (quarenta horas)
		D 4.12 – Controle e avaliação da execução orçamentária e financeira (vinte horas)
	Trabalho final	Trabalho final (vinte e quatro horas) – Elaboração e apresentações do relatório
	Seminários, palestras e visitas técnicas	
<b>Total</b>	<b>540 horas</b>	

Fonte: Enap.  
Elaboração do autor.

Conforme definido na proposta pedagógica do curso, “os eixos programáticos constituem-se como marcos analíticos multidisciplinares, integrados de forma a oferecer uma visão de conjunto do funcionamento do Estado brasileiro,



abordando temas pertinentes ao exercício profissional e à agenda de governo” (Enap, 2011a, p. 6).

O Eixo 1 – Estado, sociedade e democracia foi estruturado em três disciplinas que permitem refletir sobre as transformações do Estado contemporâneo e as mudanças nas relações entre este e a sociedade; o sistema político brasileiro; e o fortalecimento da democracia e da cidadania no Brasil.

O Eixo 2 – economia e desenvolvimento foi estruturado em quatro disciplinas que permitem compreender o desenvolvimento brasileiro, a política macroeconômica, situar a economia mundial e refletir sobre condicionantes econômicos na formulação e implementação das políticas públicas.

O Eixo 3 – administração pública foi estruturado em quatro disciplinas que permitem uma compreensão crítica da administração pública contemporânea e seus modelos de gestão, conhecer a organização e o funcionamento do setor público brasileiro e os instrumentos básicos de gestão, necessários para a atuação nas áreas de planejamento e orçamento.

O Eixo 4 – planejamento e gestão orçamentária e financeira aborda os conteúdos diretamente relacionados ao exercício profissional dos analista de Planejamento e Orçamento, proporcionando uma visão integrada do planejamento, orçamento e gestão das políticas públicas. Este eixo foi estruturado em doze disciplinas, organizadas em dois blocos: o de planejamento e o de orçamento, além de um trabalho final, que leva o aluno a analisar a coerência, a viabilidade e os resultados de um programa à luz dos conhecimentos adquiridos nas disciplinas do eixo.

A elevada fragmentação do curso, dividido em 23 disciplinas, além do trabalho final, palestras e visitas técnicas, indica a relativa superficialidade na abordagem dos temas, mas tende a cumprir o objetivo geral de aprendizagem definido na proposta curricular do Curso de Formação de APO (17ª edição):

Após o curso de formação, o aluno deverá estar apto a utilizar conhecimentos sobre a realidade nacional, marcos teóricos e instrumentos necessários ao exercício do cargo, considerando a visão abrangente, integrada e prospectiva das funções planejamento, orçamento e finanças na gestão pública e com vistas ao aperfeiçoamento da administração pública para a construção de uma sociedade mais justa e democrática (Enap, 2011a, p. 5).

Em síntese, os cursos de formação inicial dos APOs desenvolvem competências básicas para a atuação profissional dos analistas, mas deixa para a educação continuada o aprofundamento na formação específica para os que forem atuar em planejamento. A continuidade na formação dos planejadores deve incluir o desenvolvimento de habilidades no manejo das diversas ferramentas de planejamento, de competências em planejamento estratégico de longo prazo, visão prospectiva,

na compreensão do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social, capacidade de articulação e coordenação, além do desenvolvimento de habilidades específicas relacionadas à negociação, comunicação, contratualização, gestão de crise etc. O investimento na educação continuada<sup>73</sup> e na formação em nível de pós-graduação dos APOs é estratégico para a consolidação e o enraizamento do planejamento governamental, como já ocorre na área de orçamento. A SOF é amplamente reconhecida no governo federal pela eficiência e pela equipe técnica de elevada competência.

Pelos dados apresentados, pode-se concluir que os analistas de Planejamento e Orçamento são a base da composição dos quadros técnicos do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e têm um papel estratégico na consolidação do sistema e na retomada do planejamento federal. Entretanto, o número de analistas é muito pequeno e, no curto prazo, estes não têm capacidade mínima de atender às necessidades setoriais de quadros técnicos de alto nível para atuar no planejamento estratégico, nem de viabilizar a estruturação de uma rede nacional de planejamento, mas dada a sua posição estratégica no sistema, são necessariamente o núcleo da construção da capacidade de governo em planejamento e atores importantes na coordenação da rede de planejamento público brasileiro.

#### 4.5 Atuação, formação e perfil dos EPPGGs

A carreira de EPPGG foi criada em 1989 e é composta por 1.560 cargos, estando 1.025 ocupados, segundo dados do Siape de janeiro de 2015. A carreira tem duas características marcantes: a sua atuação transversal, com grande mobilidade e possibilidade de exercício em todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e a amplitude das atribuições dos EPPGGs, que inclui todo o campo da gestão governamental referente às atividades estratégicas e de direção e assessoramento superiores, bem como todo o ciclo das políticas públicas, desde a formação da agenda, formulação, implementação até a avaliação das políticas.

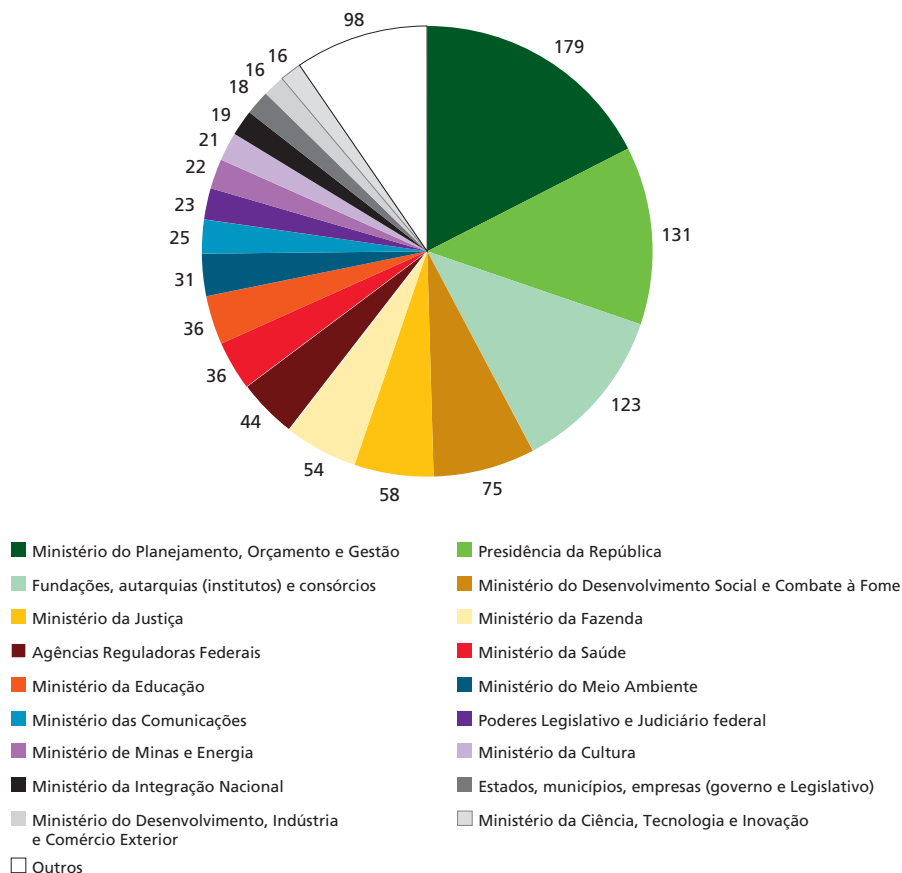
Os dados do Siape do início de 2015 mostram a elevada dispersão dos EPPGGs pelos diversos órgãos e entidades da administração pública federal. Identificou-se a presença de EPPGG em todos os ministérios e em mais de cinquenta entidades, além dos outros poderes, estados e municípios. O Ministério do Planejamento concentra o maior número de gestores: 179 (17,5%); seguido dos órgãos da Presidência da República, com 131 (12,8%); do Ministério do Desenvolvimento

---

73. A Enap hoje atende parcialmente à demanda de educação continuada dos APOs, com a oferta de cursos de curta duração, no Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras, focados basicamente em instrumentos de gestão. A Esaf e a Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop) também têm atuação importante na capacitação dos APOs, inclusive com o estabelecimento de parcerias com as universidades para a oferta de cursos de pós-graduação com perfil ajustado para os APOs.

Social, com 75 (7,3%); do Ministério da Justiça, com 58 (5,7%); do Ministério da Fazenda, com 54 (5,3%); e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, com 49 (4,8%). Esses seis locais de exercício concentram 546 EPPGGs (53,3%). Os dados da tabela 1 mostram que os ministérios sociais tinham 254 EPPGGs (24,8%); os ministérios econômicos tinham 148 EPPGGs (14,4%); e os ministérios de infraestrutura tinham 81 EPPGGs (7,9%); além de um grande número de EPPGGs nas entidades da administração indireta, 165 (16,1%). O gráfico 2 apresenta essa distribuição com maior detalhamento, destacando os principais locais de exercício dos EPPGGs.

GRÁFICO 2  
Locais de exercício dos EPPGGs (jan./2015)



Fonte: Secretaria de Gestão Pública (Segep) e Siape.

Dada a amplitude do campo de atuação do EPPGG, os cursos de formação inicial objetivaram um perfil generalista, técnico-político, com visão estratégica,

capaz de atuar em todas as áreas do setor público federal, responder às novas prioridades de cada governo e ao mesmo tempo garantir continuidade das ações. Conforme destacado na proposta curricular da 16ª edição do curso de formação inicial, realizado em 2011, o EPPGG “deve ser preparado para compreender a realidade em sua complexidade, tomar parte ou influenciar o processo decisório, sobre base sistemática de reflexão e análise” e atuar como “copartícipe, coformulador e coimplementador das políticas públicas junto ao poder político”.<sup>74</sup>

Os cursos de formação foram substancialmente alterados entre as dezesseis edições realizadas, tanto em carga horária como em relação às ênfases aos conteúdos desenvolvidos, às competências e ao perfil desejados. O contexto político, o institucional e as demandas políticas conjunturais influenciaram nessas definições. Os primeiros concurso e curso de formação<sup>75</sup> tinham a intenção de entregar um profissional pronto para os grandes desafios propostos para a carreira. Daí o longo curso de formação, após um processo seletivo também extenso, de provas, entrevistas e análise de currículo.<sup>76</sup>

Nas demais edições, os cursos foram reduzidos substancialmente, passando-se a valorizar a educação continuada na formação dos EPPGGs. A proposta curricular da última edição estabelece que o curso “não pretende esgotar o universo das temáticas específicas com as quais os gestores se defrontarão nas diferentes áreas do governo federal”, e esclarece que:

a formação inicial do EPPGG visa potencializar a capacidade de o EPPGG ser sujeito de seu próprio desenvolvimento ao longo da carreira, fornecendo referenciais de análise e contribuindo para o desenvolvimento de competências para o enfrentamento dos mais variados desafios e conjunturas do setor público, na busca dos objetivos governamentais de desenvolvimento e da democratização (Enap, 2011b, p. 3).

Para sintetizar a análise, os cursos de formação de EPPGG, a partir da segunda edição, podem ser divididos em dois grupos: os cursos realizados no período FHC (seis turmas), com carga horária em torno de 900 horas, incluídas as atividades de estágio ou trabalhos aplicados; e os cursos do período Lula/Dilma (nove turmas), de menor duração – em torno de 500 horas – e estruturados em quatro eixos, conforme já comentado.

74. Essa parte da citação foi retirada da Proposta Curricular do primeiro curso de formação inicial de EPPGG, realizado pela Enap entre 1988 e 1990 (não publicado).

75. Na formação inicial da primeira turma de EPPGG (1988/1990), a proposta pedagógica delineava uma formação generalista, com perfil técnico-político e visão estratégica. A ideia era que os novos “gestores” ingressariam na máquina para pensar o futuro e transformar o Estado brasileiro em um Estado mais democrático. O campo de atuação pretendido era o de alta assessoria e direção, com destaque para a função planejamento do Estado, alinhado aos ditames da Constituição Cidadã de 1988. A formação generalista permitiria ampliar a capacidade de diálogo com todos os setores do governo, nas suas diversas especialidades e “caixas pretas”. A visão estratégica amplia a noção de longo prazo, de planejamento estratégico e de construção de estratégias para o alcance dos objetivos nacionais. O perfil técnico-político amplia a capacidade de diálogo com os poderes e com a sociedade e reforça a sensibilidade social dos “novos burocratas”.

76. Participaram do concurso 69.989 candidatos, para 120 vagas. Os aprovados tinham grande experiência e boa formação profissional: 18% eram mestres e 20%, doutores.

Os seis cursos da era FHC foram estruturados basicamente em três grandes blocos: um de economia, com viés neoclássico, avesso à ideia de Estado desenvolvimentista; outro de administração pública, recheado de conteúdos relacionados à nova gestão pública e ao Plano Diretor de Reforma do Estado brasileiro, além de disciplinas no campo dos instrumentos de gestão; e o terceiro bloco, de políticas públicas, com ênfase em disciplinas instrumentais. A marca desses cursos é a busca da eficiência na administração pública.

Os cursos da era Lula/Dilma, a partir da turma de 2004, tiveram redução da carga horária à metade e se caracterizaram por maior pluralidade de ideias. Além do Eixo 1 – Estado, sociedade e democracia, que aborda conteúdos fundamentais para a atuação do Estado de forma mais democrática, também no Eixo 2 – economia e desenvolvimento os conteúdos foram ampliados, agregando-se referências sobre o desenvolvimento brasileiro. Os demais eixos não tiveram grandes mudanças em relação ao viés apresentado nos cursos anteriores. O decreto de regulamentação da carreira, editado em 2004, foi a base principal para a estruturação dos cursos, definição das competências e perfil desejado para o EPPGG. Esse decreto definiu como atribuições do EPPGG:

o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia (Brasil, 2004, Artigo 1<sup>o</sup>).

Conforme destacado, os três primeiros eixos tiveram as mesmas disciplinas do curso de formação de APO,<sup>77</sup> com o acréscimo de quatro disciplinas no Eixo 3 (administração pública) no curso de EPPGG. São elas: planejamento e gestão orçamentária e financeira (vinte e quatro horas), compras, contratos e licitações (doze horas), convênios e termos de parceria (doze horas) e gestão estratégica nas organizações públicas (trinta e duas horas).

O Eixo 4 (políticas públicas) foi estruturado em sete disciplinas, que permitem ao EPPGG conhecer os principais marcos teóricos da análise das políticas públicas; os instrumentos básicos necessários ao desenho, à implementação e à avaliação das políticas públicas; e os novos arranjos de políticas públicas no Brasil. As sete disciplinas são: análise de políticas públicas (vinte e quatro horas), planejamento estratégico governamental (dezesseis horas), análise e interpretação de indicadores (dezesseis horas), métodos de planejamento aplicados ao desenho de programas (vinte e quatro horas), elaboração e gerenciamento de projetos (dezesseis horas), monitoramento e avaliação de políticas públicas (vinte horas) e oficina de políticas públicas (dezesseis horas).

---

77. Algumas turmas de APO e EPPGG realizaram juntas as disciplinas desses três primeiros eixos dos cursos.

Nas últimas edições do curso de formação, foi acrescido o módulo práticas de governo (cem horas), que inclui trabalho de campo supervisionado (oitenta horas) e oficina de análise da prática governamental (vinte horas). O objetivo do módulo foi proporcionar o contato com um programa do governo federal e o seu contexto na administração pública. Consistiu em uma atividade prática aplicada que resultou na elaboração de relatório analítico-descritivo, com base em roteiro de análise que abrangeu o ciclo de políticas públicas.

Em síntese, nesses cursos menores, a intenção de formação generalista esbarrou em disciplinas de curta duração, que não aprofundaram os conteúdos nas diversas áreas do conhecimento e, em muitos casos, repetiram os conteúdos do concurso. Foram disciplinas com características de nivelamento e que, neste sentido, certamente contribuíram para ampliar a capacidade de diálogo dos EPPGGs com as diversas carreiras e campos profissionais existentes no setor público federal. Por outro lado, o perfil técnico-político proposto para o EPPGG não se sustenta de forma efetiva em boa parte dos cursos, dada a ênfase em instrumentos de gestão.

O perfil generalista e técnico-político pensado para os EPPGGs, APOs e TPPs aumenta a capacidade de legitimação e de construção de governabilidade na sua atuação como planejadores e para a implementação dos projetos, que são complexos, multissetoriais, multi-institucionais e intergovernamentais, além de envolverem uma multiplicidade de atores, conforme analisado anteriormente. Esse perfil amplia as perspectivas para explicar a realidade e a compreensão da complexidade do sistema social e da dinâmica do jogo social – carregado de incerteza. Em síntese, fortalece o planejamento democrático, intensivo em gestão e estratégia. Entretanto, é necessário romper o corporativismo das carreiras e investir na formação em planejamento dos quadros dessas carreiras que optarem por atuar neste campo do setor público. Considerando que os cursos de formação inicial tiveram elevada carga de influência conjuntural, tanto em termos das ideias dominantes como dos projetos dos governos que se sucederam, além do viés pró-mercado presente na academia nos últimos anos. Para consolidar a retomada do planejamento estratégico e democrático, é necessário formar um corpo de servidores de Estado com as competências para atuar em rede e construir decisões coletivas e permanentemente legitimadas.

#### **4.6 Atuação, formação e perfil dos TPPs**

As atribuições do cargo de técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea são voltadas às atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas.

Conforme já destacado, o perfil desejado para o cargo é de um profissional com visão holística, analítico, crítico e propositivo; conhecedor dos principais problemas socioeconômicos brasileiros; das teorias, metodologias e técnicas de

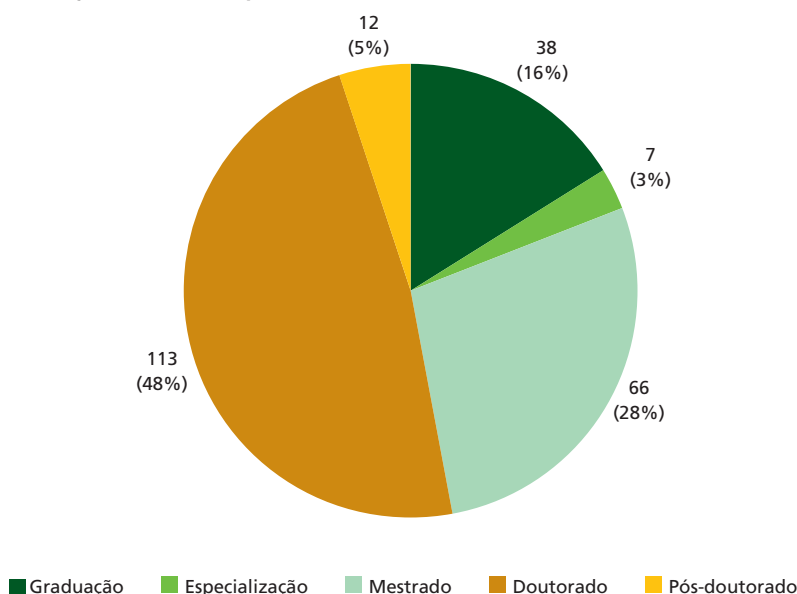
planejamento; com competências para atuar na gestão, na pesquisa aplicada e na formulação de planos, programas e projetos de políticas públicas.

Esse perfil transformou o Ipea na fábrica de ideias de políticas públicas, conforme apontado em vários depoimentos na comemoração dos quarenta anos do instituto; na consciência do governo, dada a análise independente, crítica e propositiva de suas pesquisas sobre as diversas políticas públicas; no parceiro do governo, que garantiu legitimidade e credibilidade de programas e projetos de políticas públicas; no elo com a pesquisa acadêmica, aproximando a ação governamental da pesquisa aplicada; e teve um papel estratégico na construção da rede nacional de planejamento do desenvolvimento brasileiro. Esse histórico do Ipea reforça a ideia da importância do instituto nessa retomada do planejamento público.

O campo de estudos do Ipea abrange as principais políticas públicas estratégicas, como: políticas macroeconômicas; políticas sociais; políticas setoriais de inovação, regulação e infraestrutura; políticas regionais, urbanas e ambientais; políticas do Estado, das instituições e da democracia; e estudos de relações econômicas e políticas internacionais.

A formação acadêmica dos TPPs mostra que 91% tem titulação de pós-graduação *strictu sensu*, sendo que 53% tem doutorado, 28% tem mestrado, 3% tem especialização e apenas 19% tem apenas graduação. Há ainda um grupo expressivo de doutores com pós-doutorado (gráfico 3).

GRÁFICO 3  
Titulação dos TPPs do Ipea (2015)



Fonte: Ipea.  
Elaboração do autor.

A elevada titulação dos TPPs, a excelência dos estudos e pesquisas aplicadas ao setor público e a elevada credibilidade do Ipea reforçam a importância dos TPPs e do Ipea na retomada do planejamento governamental e, em especial, na necessidade de construção da grande rede nacional de planejamento, incluindo-se estados e municípios, além do envolvimento dos principais atores parceiros e beneficiários das políticas públicas. O planejamento, diante da complexidade das políticas públicas, da consciência de cidadania da população brasileira, das facilidades tecnológicas de comunicação entre os atores etc., requer o envolvimento de todos e a permanente legitimação dos planos, programas e projetos públicos. Os TPPs do Ipea, dados o perfil indicado e a independência de ideias – característica de servidores de Estado, e não de governo –, certamente são os únicos agentes públicos que atendem aos requisitos para liderar esse processo de construção do planejamento democrático em âmbito nacional.

Esse processo, hoje, está facilitado pela existência de quadros técnicos de alto nível, tanto nos órgãos do Sistema Federal de Planejamento como nas áreas setoriais de políticas públicas, como já foi demonstrado na análise do perfil de APO, EPPGG, AIE e ATPS, além de outros cargos e carreiras, não analisados no texto, mas que compõem o quadro de técnicos de alto nível das áreas setoriais, como é o caso dos analistas de Comércio Exterior, que têm como atribuições a formulação, a implementação, o controle e a avaliação de políticas públicas de comércio exterior.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto procurou analisar a reconstrução gradativa da capacidade de governo na área de planejamento nos últimos anos. Na parte inicial, o estudo faz uma síntese da gênese e auge do planejamento no Brasil nos cinquenta anos da era desenvolvimentista, período de 1930 a 1980. Procurou registrar a evolução da estruturação institucional e a formação de quadros técnicos e dirigentes para a área de planejamento. Na segunda parte, analisou-se o processo de desmonte e descrédito do planejamento no período de crise e ascensão das “ideias neoliberais”, nos anos 1980 e 1990. Na sequência, analisou-se a revalorização do planejamento e a reconstrução da capacidade de governo na área neste início de milênio. O texto traz uma reflexão sobre a recomposição e formação dos quadros técnicos na retomada do planejamento federal e formula, ou levanta, algumas hipóteses para instigar o debate sobre os avanços necessários para a efetivação de um planejamento estratégico, democrático e de longo prazo no Brasil.

O histórico do planejamento mostra os avanços e retrocessos e a necessidade de conjugação dos elementos que definem a capacidade de governo na área para explicar os resultados alcançados. É necessário o arranjo institucional adequado, a formação de quadros técnicos de alto nível, com perfil adequado para atuar em planejamento governamental, e a formação da rede de planejamento, com a capacitação dos quadros técnicos em todos os níveis de governo.



O arranjo institucional atual coloca o planejamento em um nível subalterno e junto com atividades rotineiras, que se sobrepõem e enfraquecem a capacidade de construção e busca de objetivos estratégicos de longo prazo. As soluções paliativas e parciais, como o PAC, aumentam a capacidade de governo na área específica, mas não são capazes de viabilizar o “bom projeto”, nem a “governabilidade”, necessários para o bom governo. Uma alternativa é a recriação da Seplan junto à Presidência da República e a reestruturação dos ministérios, recolocando o planejamento no nível mais alto de decisão, como ocorria com as secretarias gerais (vice-ministros) do passado.

Nesse arranjo, o Ipea deve assumir um papel estratégico de parceria com o sistema de planejamento e as áreas setoriais de políticas públicas, integrando a pesquisa e a ação governamental; e ter um papel de liderança na construção da rede de planejamento e no processo de legitimação das políticas públicas. A reduzida importância política usualmente atribuída pelos governos estaduais aos PPAs, conforme revela *Relatório de Pesquisa do Ipea* (Pires *et al.*, 2013, p. 73), impõe urgência na difusão da prática do planejamento nos estados e municípios.

Não há, hoje, uma escola de governo voltada para a formação de planejadores, como foi o Cendec nos anos 1970, nem há uma trilha de oferta de cursos de educação continuada que permita efetivar esse perfil e construir uma linguagem comum entre os agentes públicos que contribuem para o planejamento governamental. A Enap mantém, nos últimos vinte anos, ênfase em gestão nos seus cursos e esporadicamente apresenta avanços, seguido de recuos, nesse campo do conhecimento. Os cursos de formação de EPPGG e APO e os cursos do Programa de Aperfeiçoamento de Carreiras dão pouca ênfase à questão do planejamento. A Enap, para atuar nessa área, teria que ampliar e ajustar sua estrutura física e de pessoal ou atuar em estreita parceria com outras instituições, como o Ipea, que tem quadros técnicos com elevada formação e atualizados nos diversos campos de políticas públicas; e, ao mesmo tempo, a rede de escolas de governo poderia ser mobilizada no sentido da capilaridade e capacidade de atendimento. Outra alternativa é a recriação do Cendec, que potencializaria a aliança entre a pesquisa aplicada e as ações do governo, e poderia reeditar a construção de uma linguagem comum em planejamento em todo o país.

Dada a complexidade das políticas públicas, a multiplicidade de atores e o ativismo participativo da sociedade brasileira é necessário um novo planejamento, estratégico e democrático. O PES de Carlos Matus tem fundamentos e referências básicas para essa construção. A construção coletiva e legitimada diuturnamente é condição de sucesso para a efetividade do planejamento nos tempos atuais. A atuação em rede de políticas públicas, interinstitucionais e interfederativas, e a consolidação de arenas de decisões coletivas, se impõem. A construção de sinergias e de um ambiente de cooperação permanente é estratégico. Nesse sentido, é necessário

extirpar do setor público brasileiro o modelo de gestão de pessoas baseado na competição, herdado das ideias neoliberais da nova gestão pública, e construir um modelo baseado na cooperação, na construção de sinergias entre as equipes e instituições.

Em síntese, os principais elementos para a construção da “capacidade de governo” em planejamento estão disponíveis: há quadros técnicos de alto nível e os ajustes nos arranjos institucionais não são traumáticos.

O momento político é oportuno para a implementação das mudanças necessárias, para a reconstrução do sistema e retomada do planejamento do desenvolvimento, em nível estratégico, democrático e em rede.

## REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

\_\_\_\_\_. O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma. **Brasil Debate**, 26 set. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/5z3Gw5>>. Acesso em: mar. 2015.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. **O pensamento desenvolvimentista no Brasil**: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. Brasília: Escritório da Cepal no Brasil, jul. 2005.

BRASIL. Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956. Cria o Conselho do Desenvolvimento e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1956. Disponível em: <<http://goo.gl/Wzgw9d>>.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: <<http://goo.gl/CO4mcf>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 64.016, de 22 de janeiro de 1969. Altera a denominação do Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada – Ipea – e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: <<http://goo.gl/op5yDT>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1972. Disponível em: <<http://goo.gl/LSBjtY>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981. Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do governo federal, nos casos que especifica. Brasília: Presidência da República, 1981. Disponível em: <<http://goo.gl/rZgPqI>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo federal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/Xwjiml>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004. Regulamenta a carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/RcdIw2>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das carreiras e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/DMQR6x>>.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança de políticas públicas. **RP3** – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, Brasília, n. 1, jul. 2013.

CAMPOS, R. **A lanterna na popa** – memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Sobre o escritório da Cepal em Brasília**. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/EN7M0O>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso de formação para o cargo de analista de planejamento e orçamento (APO) 17ª edição – 2012**: proposta curricular. Dez. 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/AHxtk0>>.

\_\_\_\_\_. **Curso de formação para os cargos de especialistas em políticas públicas e gestão governamental 16ª edição – 2011**: proposta curricular. Ago. 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/q01XJC>>.

\_\_\_\_\_. **Curso de ambientação – analistas técnicos de políticas sociais – 2013**. Disponível em: <<http://goo.gl/q01XJC>>.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1815).

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

GARCIA, R. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas** – Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Brasília: Ipea, 2015. p. 81-106. Livro 1.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. (Eds.). **Capacidades estatais e Democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HUERTAS, F. **O Método PES:** entrevista com Matus. São Paulo: Fundap, 1996.

D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. (Orgs.). **IPEA 40 anos:** apontando caminhos. Brasília: Ipea, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/8c5NSw>>. Acesso em: mar. 2015.

MALAN, P. S. *et al.* **Política econômica externa e industrialização no Brasil, 1939/52.** Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1977.

MARCELINO, G. F. **Evolução do Estado e reforma administrativa.** Brasília: Enap (Funcep), 1987.

MATUS, C. O plano como aposta. *In:* GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: Enap, 2006. p. 115-144. v. 1.

LOUREIRO, M. R. **Os economistas no governo:** gestão econômica e Democracia. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

PAGNUSSAT, J. L. Introdução. *In:* GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: Enap, 2006. p. 9-65. v. 1

PARES, A.; VALLE, B. A Retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In:* GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: Enap. 2006. p. 229-270.

PIRES, R. R. *et al.* (Coords.). **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual:** uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: mar. 2015.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil:** auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: Escritório da Cepal no Brasil; Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 4).



## Parte III

# Gestão e Participação



## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA: INTELIGÊNCIA COLETIVA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL A SERVIÇO DO PÚBLICO<sup>1</sup>

Daniel Tarragó Sanfeliu  
Quim Brugué Torruella  
José Celso Cardoso Jr.

### 1 INTRODUÇÃO

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. No Brasil, 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 sua vez, também vai-se criando uma enorme quantidade de instâncias participativas de caráter permanente, como os *conselhos* e as *conferências* de políticas públicas, as *ouvidorias* e as *audiências* públicas. Além de instâncias não permanentes, como os fóruns, as mesas de negociação e os 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.<sup>2</sup>

Não obstante, 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.

Desse modo, afigura-se que a participação cidadã tenha se mostrado uma fórmula de *hippies iluminados*, ou seja, um modismo impulsionado por uma

---

1. Do original em espanhol, *La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación* (Sanfeliu e Torruella, 2014). Este capítulo corresponde à versão traduzida, com autorização e validação final dos autores, por José Celso Cardoso Jr., e especialmente modificado para este livro.

2. Para o caso brasileiro, há uma imensa bibliografia a respeito do tema, da qual se destacam os livros organizados por Pires (2011) e Avritzer e 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 Ipea.

esquerda militante que, além de buscar soluções, tem procurado ganhar terreno sobre uma forma racional de fazer política, baseada na eficácia e eficiência, com o fim de impregnar ideologicamente as administrações públicas, as quais deveriam ser unicamente o mundo da técnica, do profissionalismo e da neutralidade.

Não se nega a existência de problemas de fundo, pois os há, quando se fala em mudar a maneira tradicional de fazer política, ou seja, quando se fala de uma *nova forma de governar*, voltada não apenas para as pessoas, mas também *com as pessoas*. Porém, acredita-se também que essa é a única forma que se tem para fazer frente, com alguma probabilidade de êxito, aos assim chamados *problemas malditos* do século XXI. E para demonstrar isso, tentar-se-á 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 eficiência e a eficácia são conceitos neutros ou respondem a uma ideologia política? Existem soluções puramente técnicas para resolver os problemas do século XXI ou deve-se recorrer a um diálogo permanente? É necessário transformar as administrações públicas ou deve-se apenas melhorar o seu funcionamento atual? Deve-se ser ditadores com a administração ou democratizá-la? Precisa-se 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, mas 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 refere-se ao fato de que ainda são poucos e mal difundidos os estudos que buscam respostas às indagações anteriores. Por isso, visando enfrentar esse desafio, este texto está organizado da seguinte maneira. Após esta breve introdução, argumenta-se, na seção 2, em favor da *participação social como método de governo* (Pires e Vaz, 2012), buscando desarmar algumas das proposições frequentemente utilizadas para minimizar ou mesmo ridicularizar a participação cidadã em processos de governo.

Na seção 3, 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 de os governos atuais em governar, e de os cidadãos em governar os seus próprios governos. Daí a necessidade, sustentada na seção 4, 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.



Isso posto, na sequência do texto, a seção 5 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 explicar e comunicar seus planos, objetivos e metas, tanto internamente, no âmbito da administração pública, quanto junto à sociedade. Em segundo lugar, desenvolver também novas capacidades administrativas para melhor ouvir as opiniões e os desejos coletivos e prestar contas de forma mais célere e honesta das atividades realizadas em determinado período.

Com isso, chega-se finalmente ao cerne da *administração pública deliberativa*. Após proceder à crítica dos fundamentos da chamada – e quiçá ultrapassada – nova gestão pública na seção 6, na seção 7, 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; e *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 instalada nas repartições públicas brasileiras como das práticas participativas e/ou deliberativas concretas em curso no interior delas.

## 2 A ESPIRAL DO SILÊNCIO: OS TÓPICOS DA PARTICIPAÇÃO

Sempre que se fala de participação cidadã, surge uma série de argumentos aparentemente muito convincentes que pretendem deslegitimá-la e frente aos quais cada vez mais cidadãos, políticos e técnicos da administração sucumbem. Nesta seção, serão demonstrados 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 em vez da rapidez. Para gerar inteligência coletiva, é preciso introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, o 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 devolvam a bola quando não sabem que decisão tomar*

Em primeiro lugar, os cidadãos não escolhem os seus representantes políticos para que eles façam o que lhes der vontade durante o seu mandato. É verdade que quando se vota, faz-se, 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 são fornecidas pelos 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, concorda-se totalmente: quando os governos não têm ideia das decisões que devem tomar, não há que se fazer processos de participação cidadã, e sim convocar novas eleições, porque isso significa que os governantes brasileiros 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 colaborativos por natureza. O particularismo, em grande parte, tem-se fomentado desde as próprias instituições, fazendo crer que a política é uma ferramenta para satisfazer interesses individuais. Se se acredita que as pessoas são incapazes de compreender, depois de lhes explicar, que nos ditos espaços participativos não cabem reivindicações pessoais – *porque se trata de gerir o bem comum e o interesse coletivo* – então todos estarão convencidos de que as pessoas são totalmente estúpidas e que não é necessário acrescentar mais nada.

*A participação cidadã reforça o papel dos grupos de pressão, enfraquecendo os partidos políticos*

Há um sentimento geral entre o público de que os partidos políticos *sequestraram* a democracia? 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, são todas bem-vindas.

*A participação cidadã sempre acaba por dar armas à oposição*

Este não é apenas um argumento falacioso, mas também tendencioso, porque pressupõe que qualquer coisa que se faça 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?

Tentar-se-á explicar com um exemplo: imagina-se que um prefeito quer construir uma biblioteca, a quem ele vai confiar o projeto técnico? A um arquiteto, certo? 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 aí é bom em falar com as pessoas, quem gostaria de aproveitar e conduzir o processo de participação? Custa aos gestores entender que para planificar, dinamizar e implementar esses processos é preciso contar com *arquitetos sociais*.

Da mesma forma, se os cidadãos, quando terminam de construir a biblioteca, ela colapsa, todos vão culpar o arquiteto por haver desenhado mal o projeto. Imagina-se 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: *veem como esta história de participação é uma bagunça*, diz a maioria.

*As decisões devem ser tomadas pelos governos, caso contrário, a legitimidade da democracia será abalada*

Quando se fala sobre participação cidadã não se questiona quem governa – algo que foi decidido 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 assembleia permanente e ingovernável*

Isso seria verdade se as pessoas fossem convocadas para tomar qualquer decisão, mas não se trata de jogar o jogo da participação da *senhorita Pepis*, programando reuniões para discutir de que cor deve-se pintar os postes da cidade, mas sim de gerar inteligência coletiva em questões estratégicas ou aspectos relevantes para a comunidade.

*A participação é cara*

Essa 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*

Esse sim parece ser o argumento definitivo. Não há experiência participativa que resista e não possa ser deslegitimada sob tal raciocínio: *Você tem certeza?* Quando se fala de participação não se fala em quantidade, mas de qualidade.

Por exemplo: imagina-se que se quer reformular o regulamento do campeonato brasileiro, e fazê-la de forma participativa. O que preferem: que participem 100 mil pessoas, todas sócias de um único time, ou vinte ou quarenta pessoas apenas, mas que cada uma delas seja representativa dos diferentes clubes que integram as séries A e B do futebol profissional brasileiro? Não se trata de quantidade, mas de representação de discursos.

Nos últimos anos, numerosos estudos demonstram que as porcentagens de participação eleitoral vêm diminuindo em muitos países de forma progressiva. Nas eleições da Espanha, de maio de 2014, por exemplo, a abstenção situou-se 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 restante. Mas isso não é tudo, todos os partidos que chegam ao poder obtêm uma porcentagem de votos bem abaixo dos 50% do eleitorado total. Sendo assim, em eleições, geralmente votam sempre os mesmos, e, em algumas ocasiões, a porcentagem de participação não chega nem à metade, e sempre acaba governando uma minoria. No entanto, ninguém colocaria em dúvida os resultados finais das eleições democráticas.

No caso brasileiro, em particular, embora a participação social 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.

Desse modo, superar os estigmas da participação, tais quais os apontados antes, é o primeiro passo para se transitar do discurso da efetividade à efetividade do discurso.

### 3 A NECESSIDADE DE DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA

Em essência, quando se fala de participação cidadã, fala-se de democracia. É realmente necessário *democratizar a democracia*? Quando se diz que as formas tradicionais de fazer política tornaram-se obsoletas, refere-se principalmente à incapacidade de os governos para governar, e à incapacidade de os cidadãos para governar os governos.

#### 3.1 Os governos e a sua incapacidade de governar

Desde algum tempo, a política tem estado fortemente sujeita ao poder econômico. É cada vez mais evidente que os governos brasileiros são prisioneiros dos mercados financeiros. E claro que aqui não se busca culpados, apenas constatam-se 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. Por exemplo, 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. A única finalidade da reforma constitucional foi limitar o *deficit* público e priorizar o pagamento da dívida. Ainda que pareça mentira, o fato é que tal mudança foi impulsionada pelos social-democratas, 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 nº 8.666/1993, 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.

### 3.2 Os cidadãos e a sua incapacidade de 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. Além disso, grande parte dos meios de comunicação não apenas se torna mais dependente de certos interesses econômicos e políticos, mas também parece ter renunciado à sua responsabilidade de controlar os governos e defender o interesse público.

Por isso, acredita-se não ser exagerado afirmar que hoje em dia, as rádios, as televisões e os jornais estão mais preocupados em 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 multirreferenciada* por parte da maioria da população em idade adulta.

### 3.3 Das incapacidades ao descrédito

A política encontra-se hoje totalmente desprestigiada, desacreditada e deslegitimada. Conclui-se que a política é a causa de todos os males. Antes, quando se subia em um elevador, falava-se 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., chegam todos à conclusão de que os políticos são uns corruptos que não representam a sociedade, os funcionários uns preguiçosos que passam o dia tomando café e os parlamentos uma pantomima, porque independentemente de quem governe, sempre se acaba legislando em favor dos interesses econômicos de uma minoria muito poderosa.

Nesse contexto, não só não se acredita mais nas instituições nem nos representantes políticos, mas também se concorda que tudo o que eles fazem não serve absolutamente para nada, visto 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.

#### 4 A NECESSIDADE DE RECUPERAR A POLÍTICA

A política não é a causa dos problemas, mas sim a vítima de uma situação que a condena ao fracasso e à impotência. Ela é tão necessária como a água. A água pode ser contaminada, e deve-se limpá-la e depurá-la, mas em nenhum caso pode-se dela prescindir. Sem a política, a única maneira de se resolver os problemas da sociedade é no campo de batalha.

É verdade que em um mundo global, histérico, 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 os governantes em gestores falidos. À política pede-se o impossível, e depois se queixa de que não existem soluções mágicas capazes de resolver os problemas, cada vez mais complexos e poliédricos, da noite para o dia.

Desse modo, para começar a recuperar a política, deve-se 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 devem aceitar e assumir as decisões coletivas, mesmo quando elas não correspondem a preferências particulares. A tragédia é esperar benefícios privados da política, em primeiro lugar, porque os cidadãos tornaram-se novos ricos mal criados e mal educados, e, em segundo lugar, porque, em boa parte, durante muitos anos, os políticos têm utilizado o clientelismo para ganhar votos.

Não só se deve recuperar a política, como é necessário ter mais política, uma vez que a principal dificuldade que se enfrenta hoje tem a ver precisamente com a

irredutibilidade dos problemas de um mundo que se complicou enormemente – daí falar de *problemas malditos*. É absolutamente necessário introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, não só porque se precisa democratizá-las, mas também porque é necessário abordar a complexidade dos problemas desde múltiplas perspectivas.

Pode ser difícil de admitir, mas é preciso conscientizar as pessoas de que as soluções puramente técnicas tenham deixado de existir. Qual é a solução puramente técnica para a crise econômica? Se esta pergunta for feita ao Prêmio Nobel de Economia do ano passado, ele irá prescrever, por exemplo, a receita X. Mas, se perguntado ao premiado de dois anos atrás, provavelmente ele 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 se deve fazer isso juntos, se quiser ter alguma chance de sucesso. É preciso 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 das administrações públicas brasileiras.

## 5 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 seus resultados, 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.

Sendo assim, 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 aos interesses particulares e egoístas de alguns cidadãos convertidos em consumidores compulsivos, simplesmente porque é impossível agradar a todos.

Com isso, 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 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 mencionado 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, destaca-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. Por seu turno, 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*) os 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 – 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 (CF/1988). A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com duas outras dimensões: a do financiamento e a 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 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, mas 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, acredita-se que as propriedades fundamentais de uma boa política pública gravitavam exclusivamente em torno de sua eficácia e eficiência, mas descobriu-se que os cidadãos são muito eficazes e muito eficientes para agir de modo a não resolver 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 sua vez, não só permite olhar para as questões públicas de diferentes perspectivas e pontos de vista – a fim de lidar com a complexidade dos *problemas malditos* que circundam – mas também permite, pelo diálogo, democratizar ditas políticas.

A partir desse ponto de vista, para que uma política pública tenha sucesso, é preciso gerar inteligência em seu conteúdo por meio da implementação de processos que permitam incorporar as opiniões de todas as partes interessadas, utilizando a dinâmica essencialmente política do diálogo. Não desassociando o conteúdo das formas. Pelas formas – processos participativos –, dotar-se-á de inteligência os conteúdos das políticas, tornando-os realizáveis, porque, embora sempre se vá decepcionar alguém, são gerados sinergias e capital social suficiente para chegar a grandes acordos capazes de superar os interesses particulares.

E como isso pode ser feito? Em um ambiente cada vez mais dinâmico e volátil, a incerteza está em todos os lugares. E ao invés de admitir isso, prefere-se adorar os demagogos da mídia que, disfarçados de especialistas, pregam soluções supostamente rápidas e fáceis por meio de informações – ou melhor, *mercadorias* – obcecadas em vender críticas rasas e facilidades em troca de audiência.

Torna-se 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, dizem que se deve ser empreendedores competentes e competidores pouco escrupulosos, mas são poucos os que triunfam, fato que está transformando a sociedade em um grupo de frustrados depressivos e consumidores compulsivos de *prozac*.

Os antidepressivos devem ser substituídos pelo diálogo. As sociedades precisam de mais diálogo – ou seja, *política* – do que nunca, precisamente porque vive-se 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.

Refere-se 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 gerados quando se é capaz de se 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 sua superação mediante a generosidade necessária para chegar a acordos concretos, sabendo que, em parte, eles vão 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 organizar uma deliberação nesses 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, ouvir e prestar contas, conforme descrito a seguir.

- 1) Explicar: primeira condição necessária, mas não suficiente, para falar de democracia deliberativa. Nenhum diálogo é possível sem informação prévia, confiança e transparência, por isso, para que as pessoas se comportem como cidadãos, tem-se 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 se quer organizar a deliberação. Deve-se planejar adequadamente a comunicação, utilizando os canais e as plataformas à disposição para garantir o direito de todos estarem bem informados. Empregar uma linguagem simples, compreensível e sem floreios tecnocráticos também é essencial. 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 e sim especialistas em vivência. Mais que uma campanha de *marketing*, fala-se de um exercício de pedagogia e transparência, por isso deve-se evitar a todo custo falsas expectativas.

Outro aspecto essencial nesse processo, e que tende a ser esquecido com frequência, diz respeito às margens de diálogo. Apesar de a entrada não poder ser antipática, ela deve definir limites. Deve-se ser extremamente honestos e deixar muito claro os aspectos sobre os quais se pode deliberar, bem como aqueles em que a decisão está tomada, explicando, por suposto, os motivos da resolução.

- 2) Escutar: trata-se de facilitar a troca de argumentos fundamentados entre os participantes para que a deliberação ocorra de forma ordenada. Os métodos e as técnicas participativas ajudarão a gerar a criatividade necessária e a fazer emergir a inteligência coletiva essencial para que a política possa surpreender, 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 fatores 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 cumpri-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, é preciso 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 existem sobre o assunto em discussão. Não se deve focar na quantidade, mas na representatividade e diversidade dos participantes.

- 3) 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 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 seus participantes, 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*.

Desse modo, uma vez feito esse triplo exercício interno, os participantes estarão prontos para realizar a fase de retorno, de modo que eles 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 prática.

Finalmente, considerando que o objetivo final de qualquer processo deliberativo é a transformação social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos – e 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.

## **6 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 permita abordar os *problemas malditos* do século XXI desde sua multidimensionalidade e complexidade, bem como criar as complicitades 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.

Não obstante, descobriu-se que as dificuldades administrativas e de funcionamento interno das administrações públicas se convertem, muitas vezes, em um obstáculo que não apenas impede tais processos, mas 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.

### 6.1 A burocracia: uma máquina sem cérebro

Mas por que isso tudo é tão complicado? A resposta está nos genes das 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, porém 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 fosse possível 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.

Esse 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.

Apesar dessa descrição parecer a de uma organização maligna, não é de todo assim. Tem-se 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, toma-se o problema e o reduz 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 passa-se 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, 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 é preciso transformar as administrações públicas brasileiras.

### 6.2 A nova gestão pública: uma forma de neoburocracia

Transformar significa transmutar algo, 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.

Não obstante, nas últimas décadas, longe de transformar os genes burocráticos das administrações públicas, tem-se 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. Vendeu-se a obsessão pela eficácia, a eficiência e sustentabilidade econômica como a fórmula mais sensata de gerir a máquina pública, mas a verdade é que a modernização neoliberal 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 a 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.

### **6.3 Músculos e testosterona: responsabilização e competição**

Esse modelo de gestão considera o seu capital humano, os funcionários públicos, como uma de suas principais cargas. Ele não confia nos próprios funcionários e os acusa de preguiçosos, aproveitadores e acomodados, então recorre-se à sua *gerencialização*, a terceirização de serviços, a divisão de papéis etc. Ou seja, ao fomento da competição e da responsabilização. Em resumo, deve-se competir uns com os outros, por isso não há muito espaço para a colaboração, o que faz retornar 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. Assim uma administração contratual é uma administração que converte a rigidez em norma, porque, acima de tudo, o que se deve fazer é cumprir as cláusulas técnicas e administrativas, dificultando enormemente a adaptação a um ambiente que muda constantemente a uma velocidade fugidia.

### **6.4 A pílula azul, prefere-se Matrix: sustentabilidade econômica e indicadores de resultados**

Além da competitividade, outro pilar sobre o qual essa 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 se viva em *Matrix*. Ou seja, quanto mais dependentes de indicadores e quadros de comando – que muitas vezes não se sabe o que medem, nem medem aquilo que se pretende –, mais distantes se fica do que realmente acontece.

Sendo assim, a partir da perspectiva deste estudo, a nova gestão pública fracassou. Pois, ela não foi capaz de transformar as administrações públicas, apenas modernizou os seus genes, que se tornaram neoburocratizados.

Some-se a isso, no caso brasileiro, alguns traços históricos, ainda carentes de solução, da administração pública, 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 *deficit* democrático nos processos decisórios de alto interesse da nação; *viii)* a paralisia ou inércia decisória etc.

## 7 A TRANSFORMAÇÃO AUTÊNTICA: A ADMINISTRAÇÃO DELIBERATIVA

Voltar a focar 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 o que se tem feito até agora, mas de fazê-lo de outra forma.

Para construir administrações inovadoras, é preciso ser capaz de falar, de converter o diálogo em coluna vertebral de seu funcionamento: *uma administração que fala é uma administração que pensa, e pensando é 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.

Quais são os fundamentos da administração deliberativa? E o mais importante, como esses intangíveis são realizados? Não é fácil concretizar algo intangível, e seria mentira dizer que há um manual ou uma receita específica para construir administrações mais inclusivas, criativas e inovadoras. Há algumas orientações que podem 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, conforme será demonstrado nas subseções a seguir.

### 7.1 Da pílula azul para a vermelha: saindo de Matrix

A primeira atitude é quebrar o mito de que o compromisso com a eficácia, a eficiência e a sustentabilidade econômica é uma solução puramente técnica para melhorar as administrações. E uma boa maneira de fazer isso é por meio da organização de sessões formativas – de natureza persuasiva – dirigidas tanto aos funcionários quanto aos políticos das instituições brasileiras.

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 vieram, para onde estão indo e para onde se deve 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, fala-se em uma ação de formação inovadora e transversal, baseada em treinamento e em comunicação persuasiva.

Para tornar realidade a transformação administrativa baseada no diálogo que se tem defendido ao longo deste capítulo, não se pode cometer o erro de forçar os 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 delas. 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 se navegaria à deriva. Convencer da necessidade de democratizar a administração e não ser 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, persuadir de que o diálogo é a pedra angular do sucesso das administrações públicas, e que só depende da sociedade caminhar em direção à inteligência coletiva e à inovação institucional.

### 7.2 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 é competentes. O problema não são as habilidades técnicas da equipe, mas a incapacidade empática dos dirigentes.



Uma administração deliberativa precisa transformar seus funcionários em figuras conciliatórias com capacidade de seduzir, estimular, conquistar, atrair e cativar os demais. Só assim será possível construir confiança e trabalhar de maneira colaborativa.

O primeiro passo para gerar confiança é a *transparência*, por isso têm-se de construir administrações que por dentro sejam de cristal – e abrir as cortinas para que tal visibilidade e nitidez seja vista também de fora. Explicar os objetivos e tornar acessível toda a informação aos demais departamentos e funcionários da instituição também é extremamente importante.

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, seduzir, aproveitar o talento e o conhecimento daqueles ao seu redor. Trata-se de uma liderança humilde, mas poderosa, forte e intensa.

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 terceira premissa aparece.

### 7.3 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 os próprios equívocos se se dispôr do medo de errar.

Não se deve enganar, pois uma administração deliberativa tem certa tendência ao caos, mas essa é uma qualidade essencial se o 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 seguir três passos.

- 1) Menos especialização e mais criatividade: qualquer instituição que pretenda ser criativa e inovadora e se proponha a gerar inteligência deve interrogar suas próprias rotinas, questionando o saber dominante e duvidando do conhecimento acumulado, fugindo das certezas técnicas e do paradigma da ilustração. Portanto, deve-se aceitar o desconhecido como ponto de partida e se abrir a saberes menos especializados.
- 2) Menos dados e mais filosofia: é fundamental trabalhar a partir de visões mais panorâmicas, evitando a perda de perspectiva como 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.

- 3) Menos endogamia e mais diversidade: deve-se 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 se quer tomar decisões inteligentes, é preciso criar ambientes flexíveis onde exista troca de ideias 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. A administração deliberativa é uma gestão que pensa, não uma administração que anda rápido.

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 esse prisma geral, as questões clássicas de gestão são, 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*) 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; e *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.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A IMPORTÂNCIA DOS INTANGÍVEIS

Resumidamente, 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 da avó. O prato é tão delicioso que se pede a receita. Anota-se 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 com a receita nas mãos, vai-se para a cozinha e de forma calculada e metódica executa-se disciplinadamente todos os passos da apreciada fórmula. O resultado, no entanto, é o de uma sopa medíocre. Poder-se-ia comê-la, claro, mas não estaria sublime como se supunha. Mas se o método era o mesmo, onde reside a diferença? Bem, a resposta está nos intangíveis.

Enquanto se limita a apenas copiar a receita friamente, o amor e a paixão que as avós colocam em suas receitas, fazem com que a sopa se transforme em uma iguaria deliciosa e não em um prato vulgar.

Concluindo, priorizar os valores intangíveis, como encontrar os melhores produtos no mercado, superar constantemente determinados aspectos da receita, trocar experiências e conversar com outras pessoas, testar combinações aparentemente impossíveis de alimentos e temperos, considerar as opiniões dos comensais etc. Isto tudo traduz-se em práticas e ações concretas que acontecem de forma não determinística, convertendo-se na diferença entre o sucesso e o fracasso.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/2GtnM0>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

PÉREZ, I.; MARTÍN, F.; GAYÁN, I.; VALENZUELA, T. (Coord.). **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 sócioestatais nos programas federais**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

SANFELIU, D.; TORRUELA, Q. **La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación**. Barcelona, 2014. Mimeo.

SANTOS, B. S. **Reinventar la democracia**. Reinventar el Estado. Madrid: Sequitur, 1999.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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*: PÉREZ, I.; MARTÍN, F.; GAYÁN, I.; VALENZUELA, T. (Coord.). **Participación ciudadana para una administración deliberativa**. Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/wcFDHB>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **CLAD Reforma y Democracia**, n. 29, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. **Revista 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 admimistración pública**, número 99. *In: GIGAPP-IUIOG. (Org.). IV CONGRESO INTENACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS*, Sede INAP. Madrid, España, 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: Mediterrània, 2003.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO FEDERAL: UM OLHAR A PARTIR DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Joana Alencar  
Isadora Cruxên  
Uriella Ribeiro

### **1 INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZANDO O TEMA E A ABORDAGEM PROPOSTA**

Trinta de agosto de 2009. Milhares de pessoas estão reunidas em um auditório em Brasília para o momento final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública: a leitura de princípios e diretrizes formulados e priorizados pelos participantes – um grupo diverso que reunia desde policiais militares e bombeiros a associações comunitárias e organizações pelos direitos LGBT. Os participantes aplaudiam e exclamavam após a leitura de cada princípio e diretriz, os quais serviriam como base para a elaboração da Política Nacional de Segurança Pública (PNSP) pelo Ministério da Justiça (MJ). A euforia era não só uma expressão da sensação de dever cumprido, mas também expressão de um misto de alegria e esperança. Alegria de poder participar da construção da política nacional. Esperança de que as discussões realizadas resultassem de fato em políticas e ações de segurança pública que atendessem aos interesses e às necessidades dos participantes e demais cidadãos.

Processos participativos de larga escala, as conferências nacionais de políticas públicas reúnem representantes do Estado e da sociedade civil com o objetivo de discutir, agendar e avaliar questões relacionadas a determinada área de política pública (Souza *et al.*, 2013). O que se observou naquele momento final da 1ª Conferência de Segurança Pública não é singular; momentos semelhantes são vividos ao final de várias conferências nacionais. Após um longo processo de mobilização e debate em diferentes etapas – municipais, estaduais, virtuais, livres e ao final, a etapa nacional –, o resultado mais direto das conferências é, em geral, um conjunto de demandas e posicionamentos políticos expressos na forma de propostas sistematizadas em um relatório final.

O que é feito com essas propostas? Será que elas influenciam, de fato, as políticas governamentais? Estas são perguntas que ficam para muitos dos participantes e observadores das conferências. São também questões diretamente vinculadas ao

debate mais amplo sobre a efetividade de processos participativos, isto é, sobre os efeitos potenciais da participação social sobre a gestão pública, o bem-estar social e a vida política dos cidadãos (Romão, 2013; Pires, 2014; Pogrebinschi e Santos, 2011). No que tange às conferências, o grau de clareza sobre o encaminhamento dado às propostas elaboradas pelos participantes varia por área. Em alguns casos, o encaminhamento está explícito nos objetivos declarados (Souza *et al.*, 2013). Por exemplo, no caso da 1ª Conferência de Segurança Pública, estava explícito como objetivo a proposição de diretrizes e princípios para a construção de uma política nacional. De maneira similar, nas três edições da conferência de políticas para mulheres, os objetivos traçados deixavam claro que as propostas seriam transformadas em um plano nacional de políticas para as mulheres e assim aconteceu. Em outros casos, os possíveis encaminhamentos são mais difusos. Mesmo quando há maior clareza sobre o encaminhamento a ser dado, no entanto, permanece a dificuldade de avaliar como as deliberações são absorvidas pelas políticas governamentais. Por estes motivos, a efetividade das conferências tem sido questionada por muitos participantes e observadores.

Neste capítulo, a partir da análise textual de uma amostra com 504 propostas de conferências nacionais, buscamos conhecer e analisar o conteúdo das propostas que compõem os relatórios finais de diversas conferências. Acreditamos que esta análise é fundamental para que seja possível estabelecer conexões entre as propostas e o conteúdo de políticas governamentais, abrindo caminho para um melhor entendimento do impacto das conferências sobre as políticas públicas. Embora a relação entre propostas e políticas governamentais seja um indicador da efetividade das conferências, argumentamos que esta é apenas uma dimensão de sua efetividade. Nesse sentido, tecemos considerações acerca de como a participação social se integra às ações do planejamento governamental de longo prazo e introduzimos duas outras dimensões da efetividade das conferências: a capacidade de inclusão e a capacidade de influenciar a gestão pública. Por fim, acompanhando outros autores que escrevem sobre instituições participativas (IPs) (Romão, 2013), argumentamos que o estudo da efetividade de instituições participativas como as conferências nacionais requer uma visão holística, que considere os resultados das IPs como parte do processo de decisão mais amplo sobre uma política. Só assim seria possível perceber em que pontos ou momentos as IPs influenciam o planejamento governamental.

O capítulo está dividido da seguinte forma. Na seção 2 discutimos a noção de efetividade das conferências nacionais, problematizando abordagens puramente instrumentais e introduzindo um modelo de análise da efetividade baseado em três dimensões: impacto sobre as políticas governamentais, aprendizado democrático e inclusão política. Na seção 3, combinamos este modelo a uma proposta de releitura da relação entre as conferências nacionais e o planejamento governamental, sugerindo que as conferências nacionais sejam entendidas como parte de um ciclo. Em seguida,

na seção 4, tendo em vista a carência de estudos que se debruçam sobre o conteúdo concreto das propostas resultantes das conferências nacionais, apresentamos uma estratégia de análise das propostas com base em uma amostra aleatória.

## 2 REPENSANDO A EFETIVIDADE DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Além dos ganhos democráticos e do funcionamento das IPs, uma boa parte da literatura sobre participação social no Brasil tem focado os resultados e efeitos dessas experiências sobre a gestão pública (Lavalle, 2011). Tais estudos, de maneira geral, entendem as instituições participativas como parte integrante do mecanismo de decisão de políticas públicas (Romão, 2013) e avaliam sua efetividade como uma relação causal entre participação e produção de políticas públicas melhores

Nessa perspectiva mais instrumental (Romão, 2013), o problema da efetividade das conferências nacionais pode ser resumido da maneira a seguir. Sobretudo a partir de 2003, houve um aumento substantivo no número de conferências nacionais organizadas pelo governo federal em várias áreas de políticas públicas. As conferências têm mobilizado milhões de pessoas em todo o Brasil, bem como movimentado uma significativa parcela de recursos humanos e materiais. Apesar dessa mobilização, quando uma conferência termina e produz seu documento final com as propostas elaboradas, não fica claro, na maioria dos casos, como o governo encaminha essas propostas e se essas incidem sobre a elaboração ou revisão de ações e programas governamentais.

Ainda que a influência das conferências sobre a gestão pública seja uma dimensão relevante da efetividade – motivo pelo qual é uma preocupação central de vários atores envolvidos com conferências –, elas têm outros possíveis efeitos que não apenas a influência sobre as políticas e os programas do governo. Apostar somente na abordagem instrumental é assumir uma narrativa simplista de que a qualidade da democracia é apenas uma função da eficiência e efetividade com que o governo cumpre metas de política e compromissos (Ingram e Schneider, 2007), sem levar em consideração os possíveis efeitos das políticas governamentais sobre as práticas democráticas e habilidades políticas.

Com isso em mente, propomos uma abordagem multidimensional para a análise da efetividade das conferências nacionais. Três questões são fundamentais nessa abordagem: *i*) os resultados das conferências influenciam a agenda e os programas do governo? *ii*) as conferências são capazes de envolver diferentes grupos sociais e políticos, sobretudo aqueles tradicionalmente marginalizados nos processos decisórios, oferecendo oportunidades concretas para que estes manifestem suas demandas e contribuam na elaboração de propostas? *iii*) As conferências criam conhecimento e incentivam o engajamento dos participantes em outros processos políticos e sociais? Ao passo que a primeira pergunta refere-se à dimensão

instrumental da efetividade, as duas seguintes referem-se a duas outras dimensões: inclusão e aprendizado democrático.

## 2.1 Inclusão

A criação e permanência das IPs estão baseadas na capacidade desses espaços de incluir uma pluralidade de novos atores e temáticas (Dagnino, 2002; Cunha, 2007a; 2007b; Coelho *et al.*, 2010), a partir de uma composição diversificada que ofereça oportunidades de participação para um maior número de grupos, em especial os historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade (Avritzer e Santos, 2002).

Ainda não existem estudos conclusivos sobre a capacidade de inclusão das conferências. Isto se deve, sobretudo, à dificuldade de coletar informações sobre o perfil dos participantes – tanto pelo número de pessoas mobilizadas pelas conferências em todo o território, como pela diversidade dos métodos e sistemas de credenciamento usados pelos órgãos que realizam conferências. Estudos que olham para a dimensão inclusiva desses processos buscam pistas nas regras de participação (Ipea, 2013b).

## 2.2 Aprendizado democrático

O aprendizado democrático foi um dos primeiros efeitos das IPs considerados na literatura, sobretudo em estudos sobre o orçamento participativo. Nesse caso, a participação em si é tratada como um exercício democrático, um processo educativo de acesso à informação e exercício da atividade política, como ouvir, falar e trocar argumentos. Ele envolve diferentes dimensões, como a individual e a social. A primeira pode ser observada a partir de informações sobre o desenvolvimento de capacidades críticas e reflexivas de ação e exposição de ideias dos participantes; e a última trata da construção de relações coletivas de confiança (Luchmann e Hahn, 2012).

Participar de espaços como conferências ou conselhos permite uma maior compreensão dos processos internos ao governo, de encaminhamento e gestão de demandas. Dessa forma, o aprendizado resultante da participação contribui para o desenvolvimento de capacidades sociais, favorecendo o desenvolvimento de uma sociedade madura o suficiente a ponto de exercer uma pressão mais qualificada sobre o poder público (Romão, 2013).

Ainda sobre o aprendizado democrático, Fischer (2012) acrescenta que as pessoas podem aprender quando estão envolvidas em processos participativos. Segundo o autor, a descrição feita pelos participantes indica criação de estímulo pessoal que muitas vezes leva à maior participação em assuntos públicos. Encontrar indicadores que ajudem a entender como essas questões funcionam nas conferências, no entanto, não é tarefa simples. A dificuldade de analisar os efeitos das



conferências sobre as ações e a agenda do governo resulta das características desses processos e também das dinâmicas da gestão pública.<sup>1</sup>

Embora não tenhamos a pretensão de solucionar todos esses desafios, na seção 3 introduzimos uma chave conceitual que pode ser útil para lidar com eles.

### 3 CONFERÊNCIAS COMO CICLOS: UMA RELEITURA DO PAPEL DAS CONFERÊNCIAS NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Uma análise holística da efetividade das conferências nacionais deve considerar os seguintes aspectos: as conferências são apenas um dos canais de comunicação e diálogo existentes entre governo e sociedade; são processos e não apenas eventos com finais delimitados; além disso envolvem diálogo e troca entre múltiplos atores, cada qual cumprindo um papel importante para sua efetividade. A seguir discutimos estes três aspectos e como eles se integram a um modelo cíclico de análise das conferências.

Em processos decisórios, há o que podemos chamar de *múltiplas entradas* ou múltiplos canais de diálogo. Por exemplo, as conferências não são os únicos mecanismos existentes de participação e diálogo entre governo e sociedade civil para formulação de políticas públicas. As demandas apresentadas nas conferências podem, ao mesmo tempo, chegar ao governo por meio de mesas de negociação, conselhos nacionais, audiências públicas, ouvidorias e outros mecanismos de participação não institucionalizados, como manifestações públicas, cartas abertas ao governo etc. Estas múltiplas entradas, conforme resolvemos denominar aqui, dificultam que visualizemos algo semelhante a uma relação de causalidade direta entre os resultados das conferências e as ações governamentais.

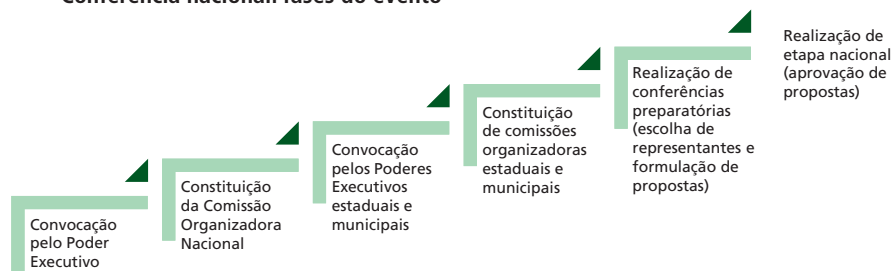
Políticas governamentais são debatidas e construídas em diferentes espaços, fóruns, órgãos. Cada um deles opera de acordo com um conjunto próprio de regras, com diferentes tempos de atuação e agendas de prioridades, além de públicos específicos. Estes múltiplos fóruns de comunicação e barganha com o governo complexificam a análise da efetividade de IPs isoladas e não podem ser desconsiderados (Goodin *et al.*, 2009).

---

1. Alguns dos desafios enfrentados são: *i) abrangência*: realizadas nos níveis municipal, estadual, e nacional, as conferências mobilizam participantes do país inteiro e produzem resultados que requerem articulação entre os entes federados, pois não envolvem apenas o Executivo federal; *ii) quantidade das propostas*: somente entre 2003 e 2011, 82 conferências foram realizadas, totalizando em torno de 18 mil propostas (Souza *et al.*, 2013); *iii) transversalidade das propostas*: muitas não são de responsabilidade apenas do órgão diretamente vinculado à conferência e requerem a articulação entre diferentes instâncias do Executivo e também dos Poderes Legislativo e Judiciário; e *iv) burocracia governamental e especificidades dos diferentes órgãos envolvidos na realização das conferências nacionais*: seja pela experiência com este tipo de processo ou por organização interna, alguns ministérios têm uma estrutura dedicada a lidar com as conferências e seus resultados (por exemplo: Ministério da Saúde), enquanto outros ainda não apresentam esse tipo de organização (Moreli, Morrone e Dias, 2013).

No que diz respeito apenas às conferências, estas podem ser estudadas como eventos e/ou como processos. Enquanto evento, o foco recai na realização de uma única conferência – desde a convocação pelo Poder Executivo federal até a etapa nacional. Uma vez convocada a conferência, constitui-se uma comissão organizadora nacional. Em seguida, os Poderes Executivos municipais e estaduais convocam as etapas locais e formam-se as comissões organizadoras estaduais e municipais. As comissões são responsáveis pela organização de cada etapa, cujas principais características são: *i*) diálogo entre representantes do governo e representantes da sociedade; *ii*) elaboração de propostas a serem encaminhadas para a etapa seguinte; e *iii*) seleção de representantes que prosseguirão para a próxima etapa (Souza *et al.*, 2013). A figura 1 resume as fases de realização da conferência enquanto evento.

FIGURA 1  
Conferência nacional: fases do evento



Fonte: Souza *et al.* (2013).

No estudo das conferências enquanto evento, o desenho institucional é um dos aspectos relevantes de análise. Observa-se como são organizadas, quais são as normas para deliberação, quem pode participar. Olhar para o desenho institucional é importante, porque a maneira como processos participativos são organizados pode impactar sua efetividade e seu potencial inclusivo (Fung, 2004; Faria e Ribeiro, 2010; 2011; Cruxên *et al.*, 2013).

Importante conhecer os documentos que estão presentes na maioria das conferências e que expressam o trabalho nestas desenvolvido. Os documentos considerados relevantes para análise dos efeitos imediatos da conferência são: texto-base, caderno de propostas e relatório final.<sup>2</sup>

2. O *texto-base* é o documento, normalmente elaborado pela ou sob coordenação da comissão organizadora da conferência. É o documento inicial proposto na primeira etapa da conferência, tem como objetivo alinhar os conhecimentos dos participantes acerca do tema que será discutido na conferência. O *caderno de proposta* é o resultado da sistematização das propostas produzidas nos estados e encaminhadas à conferência nacional. Entregue aos participantes no início da etapa nacional, deverá conter a consolidação das demandas discutidas em estados e municípios e informações que orientem os debates e a deliberação, inclusive no que diz respeito à metodologia dos trabalhos. O *relatório final* da conferência contém as propostas aprovadas na etapa nacional, pode incluir também as moções apresentadas. Moções são manifestações coletivas que visam manifestar apoio ou contrariedade em relação a determinado assunto ou ação.

Quando as conferências são entendidas como processos, elas envolvem mais fases que as aqui elencadas. Uma vez realizado o evento conferência, espera-se que os seus resultados sejam encaminhados pelo governo e influenciem a gestão governamental de alguma forma. Nesse contexto, o Estado deveria também dar algum retorno para a sociedade sobre o encaminhamento dos resultados, o que permitiria aos atores sociais, por exemplo, usar essas informações para organizar suas ações e agendas futuras. Além disso, este retorno poderia servir de base para a próxima edição da conferência. Nesse sentido, o processo conferencial se torna, de maneira simplificada, um ciclo. A análise da efetividade das conferências deve levar em conta esses diferentes momentos.

As conferências nacionais não são processos unilaterais cujo sucesso depende apenas de um dos diversos atores envolvidos. O processo conferencial não só visa promover o diálogo amplo entre atores governamentais e atores sociais a respeito de propostas de políticas públicas, como é caracterizado pela interação entre estes. Nesse sentido, a análise da efetividade das conferências nacionais deve também levar em conta este processo multifacetado de troca e o papel dos diversos atores dentro deste.

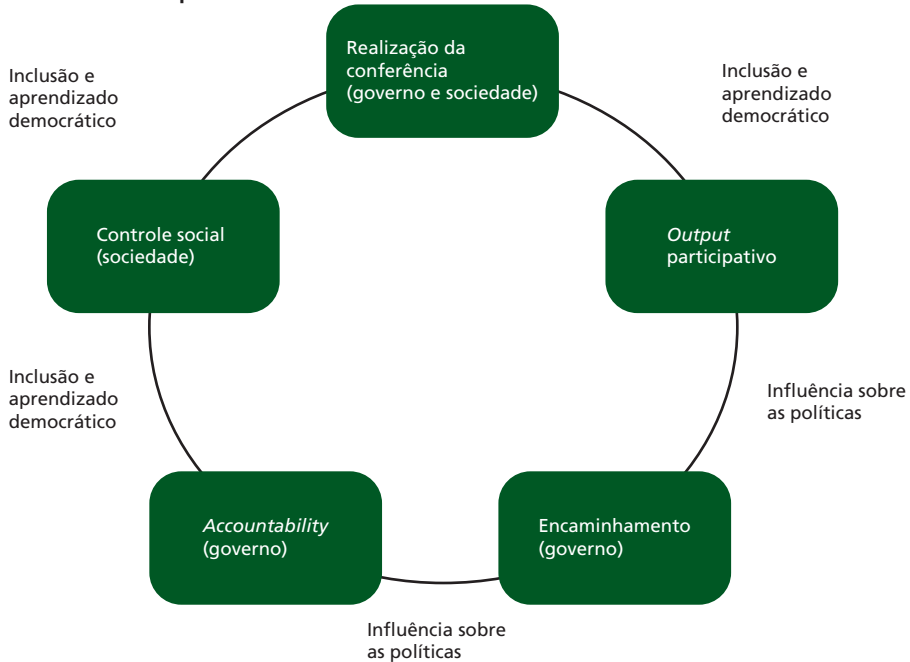
Tendo em vista essas considerações, propomos que a efetividade das conferências seja analisada com base em um modelo cíclico. A noção de ciclo pretende dar conta tanto do aspecto processual das conferências – realização, encaminhamento dos resultados, implementação, monitoramento e avaliação – quanto da atuação dos atores envolvidos.

Em tese, as conferências nacionais são organizadas pelo governo federal em parceria com a sociedade civil e resultam em um conjunto de propostas em uma determinada área – *output* participativo – expresso no conteúdo do relatório final da conferência. O momento seguinte consiste no *encaminhamento* dos resultados, em que o *output* participativo é processado pelos órgãos governamentais e potencialmente usado para o aprimoramento das políticas públicas e a adequação da agenda governamental. Este momento envolve ações de formulação, aprimoramento e implementação de políticas. Uma vez realizada esta etapa, caberia ao governo devolver à sociedade informações sobre os encaminhamentos dados aos resultados das conferências por meio de mecanismos de *accountability*.

Por sua vez, a sociedade civil deveria monitorar o encaminhamento das propostas, cobrar *accountability* do governo e usar o *feedback* governamental como base para diálogos futuros, sobretudo novas edições da conferência, assim exercendo o *controle social*. Dessa maneira, o processo conferencial ativa tanto o governo quanto a sociedade na consecução dos objetivos das conferências e encaminhamento de seus resultados.

A figura 2 sintetiza o modelo, alinhando cada momento às dimensões de efetividade que pretendemos analisar: inclusão, aprendizado democrático e influência sobre as políticas. As etapas do processo conferencial estão retratadas dentro dos retângulos, enquanto a dimensão de efetividade que predomina em cada etapa situa-se externamente em sentido horário.

FIGURA 2  
Processo espiral de efetividade das conferências nacionais



Fonte: Pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.  
Elaboração das autoras.

Importante reconhecer que esse modelo tem um caráter normativo e, portanto, é uma simplificação da realidade. As conferências nacionais inserem-se em um contexto político complexo, marcado por disputas no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como entre organizações da sociedade civil. Processos como estes influem sobre o ciclo conferencial e podem impactar sua efetividade. Além disso, conforme mencionado anteriormente, as conferências constituem apenas um dos canais de interação entre governo e sociedade, de modo que não é completamente possível isolar as conferências de outros processos participativos.

É possível, por exemplo, que uma determinada ação ou programa tenha tido origem em uma proposta da conferência, mas ganhado materialidade ou substância em conselhos ou mesas de negociação. Nesse sentido, cabe ressaltar

que a conferência está imersa em um conjunto de processos participativos e não participativos. Embora reconheçamos estes aspectos, o modelo proposto delimita as etapas do processo conferencial que acreditamos serem essenciais para a compreensão do funcionamento das conferências e a análise de sua efetividade.

A proposta governamental é de que as conferências tenham edições subsequentes que retomem os debates e contribuam para a evolução das políticas públicas em cada área. De maneira geral, as conferências têm sido realizadas em intervalos de dois a quatro anos (Ipea, 2013b). Algumas já têm mais de dez edições, como a Conferência de Saúde; ao passo que outras estão previstas para ser realizadas pela primeira vez em 2015, como a Conferência de Turismo. Acreditamos que o modelo proposto é capaz de representar os momentos que, idealmente, ocorreriam entre a realização de uma edição da conferência e a próxima.

É preciso deixar claro que os momentos delineados no modelo podem ocorrer simultaneamente. A ideia do ciclo não é necessariamente marcar temporalidade, mas sim destacar etapas-chave no processo conferencial. Este formato é complexo o suficiente para dar conta do fato de que as conferências não são apenas eventos, mas processos de diálogo e interação entre governo e sociedade marcados por diferentes etapas. Ao mesmo tempo, a estratégia de focar estas etapas viabiliza não só o estudo dos efeitos das conferências sobre o planejamento governamental e a gestão pública, como também de outros efeitos como a inclusão de diferentes grupos sociais e o aprendizado democrático.

#### **4 UM PASSO INSTRUMENTAL: INVESTIGANDO O CONTEÚDO DAS PROPOSTAS**

Um desafio ressaltado com frequência na literatura e claramente perceptível ao observar a prática em espaços de participação é a dificuldade de fazer inferências causais diretas. Indagar se a adoção de certo tipo de IP produzirá efeitos sociais ou políticos e em que medida, ou seja, além de saber se a IP produz o efeito desejado, há o interesse em verificar a amplitude do efeito (Almeida, 2011).

Ao observar que “avaliação de efeitos não é desafio exclusivo das IPs, antes, trata-se de umas das empreitadas mais difíceis das ciências sociais (...) pois imputação de um determinado efeito a uma causa exige controlar outras causas possíveis”, Lavalle (2011, p. 40) alerta para a necessidade de estar atento para o perigo de avaliar efetividade com base em causalidade remota. Isto quer dizer que quando a relação entre a causa e o efeito é distante em termos de tempo e de processos ou ações, a conexão entre estes fica bastante fraca.

A alternativa, então, é concentrar o estudo nos efeitos mais próximos que se possa atribuir às IPs: decisões, resoluções. Assim, a recomendação é aproximar a causa do efeito, avaliando os resultados imediatos das IPs e “preparando um ponto de partida sólido para estudar as eventuais continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nas IPs e seus efeitos mais gerais” (Lavalle, 2011, p. 41).

Nesse sentido, investigar se o que é produzido nas conferências impacta as políticas governamentais requer antes que se tenha clareza sobre o que é produzido nas conferências. Isto é, antes de questionar se os resultados das conferências influenciam a agenda e os programas governamentais é preciso estudar o conteúdo das propostas, já que este pode determinar a viabilidade de sua implementação por parte do gestor. Isto está diretamente relacionado à clareza das propostas e à complexidade ou simplicidade de cada uma. Supomos que, quanto mais simples e clara é uma proposta, maior a probabilidade de ser considerada pelos gestores e, por consequência, influenciar a gestão das políticas públicas.

Com isso em mente, buscamos construir um modelo de análise da estrutura e do conteúdo das propostas resultantes de conferências nacionais. A investigação sobre estrutura teve por objetivo entender a organização das propostas: se havia objetivo, se estava claramente definido, se possuía uma única demanda central ou mais de uma, se possuía subdemandas.

O objetivo refere-se ao que a proposta busca alcançar a partir da ação demandada, deve estar vinculado à demanda central. A demanda central é demanda primária da proposta, isto é, a principal ação sugerida ou requisitada na proposta. Em alguns casos, há uma demanda central (uma ação primeira), à qual estão associadas diversas ações que qualificam ou orientam como ela deve ser executada. Estas ações secundárias são denominadas subdemandas. Uma maneira simples de identificá-las é observar se alguma parte do texto responde às perguntas: como a demanda central deve ser implementada? Ou o que deve acontecer uma vez implementada a demanda central?

Após verificar a estrutura geral das propostas, foi feita uma análise do conteúdo buscando perceber especificamente as reivindicações contidas em cada uma das 504 propostas. A análise de conteúdo foi realizada por meio de um formulário de análise de texto, para cada proposta de conferência da amostra selecionada preenchia-se um formulário. Para reduzir problemas de confiabilidade na análise do conteúdo, realizamos reuniões frequentes para revisão conjunta das propostas e alinhamento de conceitos. Também implementamos uma escala de avaliação da confiança no preenchimento dos dados, a qual serviu como base para as revisões.

Inicialmente analisamos o que chamamos de *ação ampla* da proposta, isto é, se a proposta demandava criação, modificação ou implementação de alguma ação. Quando cabível, mapeamos também o que denominamos de *ação específica* – identificada com base em um verbo de ação que delimita o significado de criação, modificação e implementação. Por fim, identificamos o objeto da ação contida em cada demanda central.

Além disso, procuramos observar se alguns temas caros às instâncias de participação podiam ser identificados ao se analisar o conteúdo das propostas. O primeiro deles, ligado à *capacidade de inclusão*, refere-se a se as propostas demandavam ações relacionadas a grupos vulneráveis, o que poderia sinalizar tanto a presença desses grupos no espaço da conferência quanto a possibilidade de vocalização de suas reivindicações em um processo de diálogo com o governo.

Procuramos observar também que *tipo de encaminhamento* a proposta sugeria: se se refere a alguma norma legal, o que poderia indicar necessária atuação do Legislativo ou do Executivo, a depender do tipo de norma, para implementação da proposta. Nesse mesmo sentido, identificamos se a proposta falava, explicitamente, em algum instrumento de *planejamento*, o que poderia apontar relação mais direta com o Executivo e o Legislativo federais, também a depender do caso.

Investigamos também se a proposta tratava de forma direta da *participação social* ou de instâncias de participação. Por último, procuramos identificar se a proposta requeria de forma explícita o envolvimento de todos ou alguns entes da Federação ou que a proposta fosse implementada em entes específicos – municípios ou estados, por exemplo.

#### 4.1 Desenho de pesquisa e limites de análise

O projeto teve início com a construção de um banco de dados com as propostas resultantes das conferências realizadas no período 2009-2011 (tabela 1). Os documentos finais de dezenove conferências nacionais foram estudados, suas propostas analisadas e ordenadas de modo a permitir a seleção de uma amostra.

Foi escolhido o período 2009-2011 por ser imediatamente anterior ao Plano Plurianual (PPA 2012-2015) e assim permitir uma comparação entre os relatórios finais das conferências e o próprio PPA. Identificamos todas as conferências realizadas nesse período de tempo, bem como a quantidade de propostas resultantes de cada uma delas. A amostra de propostas a serem analisadas foi feita por sorteio aleatório, considerando a diferença nas quantidades de proposta de cada conferência.

TABELA 1  
Lista de conferências realizadas entre 2009 e 2011

Conferências	2009	Número de propostas	2010	Número de propostas	2011	Número de propostas
1 Aquicultura e Pesca	3 <sup>a</sup>	520	-	-	-	-
2 Assistência Social	7 <sup>a</sup>	57	-	-	8 <sup>a</sup>	65
3 Cidades	-	-	4 <sup>a</sup>	99	-	-
4 Comunicação	1 <sup>a</sup>	663	-	-	-	-
5 Cultura	-	-	2 <sup>a</sup>	32	-	-
6 Defesa Civil e Assistência Humanitária	-	-	1 <sup>a</sup>	104	-	-
7 Direitos da Criança e do Adolescente	8 <sup>a</sup>	67	-	-	-	-
8 Direitos da Pessoa Idosa	2 <sup>a</sup>	403	-	-	3 <sup>a</sup>	40
9 Economia Solidária	-	-	2 <sup>a</sup>	162	-	-
10 Educação	-	-	1 <sup>a</sup>	677	-	-
11 Esporte	-	-	3 <sup>a</sup>	308	-	-
12 Políticas para as Mulheres	-	-	-	-	3 <sup>a</sup>	98
13 Políticas Públicas de Juventude	-	-	-	-	2 <sup>a</sup>	111
14 LGBT	-	-	-	-	2 <sup>a</sup>	SI
15 Promoção da Igualdade Racial	2 <sup>a</sup>	761	-	-	-	-
16 Saúde	-	-	-	-	14 <sup>a</sup>	345

(Continua)

(Continuação)

Conferências	2009	Número de propostas	2010	Número de propostas	2011	Número de propostas
17 Saúde Ambiental	1ª	48	-	-	-	-
18 Segurança Alimentar e Nutricional	-	-	-	-	4ª	168
19 Segurança Pública	1ª	50	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>2.569</b>	<b>6</b>	<b>1.382</b>	<b>7</b>	<b>827</b>

Fonte: Documentos finais produzidos pelas conferências nacionais realizadas entre 2009 e 2011. Elaboração das autoras.

Inicialmente, pretendíamos elaborar um instrumento que permitisse tanto entender o conteúdo das propostas quanto identificar possíveis correspondências entre as propostas e o conteúdo de documentos do governo federal. Tínhamos dois instrumentos em mente: *i*) PPA 2012-2015; e *ii*) relatórios de gestão de órgãos setoriais (ministérios e secretarias), cujas características resumimos no box 1.

### BOX 1

#### Características dos instrumentos para a pesquisa empírica

<p>PPA 2012-2015</p> <p>O PPA 2012 a 2015 seria a edição escolhida para observar a existência de correspondência com o conteúdo das propostas das conferências realizadas entre 2009 e 2011. Foram realizados testes para a viabilidade da análise de correspondência. Os testes consistiam em selecionar algumas propostas e tentar encontrar formas de verificar a correspondência ou a sintonia entre elas e o conteúdo dos objetivos, das metas e das ações definidos nos programas temáticos do PPA. De um lado, estes testes nos permitiram perceber a diversidade e complexidade das propostas. As propostas variavam em termos de tamanho (algumas com dez, outras com mais de quatrocentas palavras, por exemplo), continham mais de uma demanda – isto é, pediam ações independentes entre si – ou especificavam uma série de ações associadas a uma mesma demanda. Tal complexidade requeria um instrumento mais refinado de análise de conteúdo. De outro lado, dada a abrangência, a diversidade e o nível de detalhe dos temas tratados nas propostas, percebemos a dificuldade de estabelecer vínculos diretos ou substantivos com o conteúdo de documentos governamentais como o PPA. Em vários casos era possível argumentar tanto que não havia correspondência – já que vários detalhes da proposta estavam ausentes – ou que havia correspondência – já que a ideia central da demanda estava presente. Nesse caso, a dificuldade de definir um grau de correspondência refletia tanto o formato das diversas propostas quanto o conteúdo pouco específico do PPA. Um problema adicional referia-se à questão temporal. Ainda que o PPA 2012-2015 houvesse sido elaborado após as conferências analisadas, não havia como dizer que correspondências de conteúdo estavam relacionadas à influência das conferências sobre a agenda governamental. Conteúdos similares poderiam ser fruto, por exemplo, de sintonia entre governo e sociedade civil ou de outros canais de diálogo como conselhos ou mesas de negociação.</p>
<p>Relatórios de gestão</p> <p>Os relatórios de gestão são instrumentos que delimitam as responsabilidades e indicam as atividades de cada órgão governamental no ano de referência. Além do PPA, pensávamos em usar relatórios de gestão setoriais para observar correspondências com o conteúdo das propostas das conferências. Os relatórios a serem analisados seriam aqueles produzidos entre a realização da conferência e suas edições seguintes – ainda que algumas ainda não tenham edição subsequente prevista.</p> <p>Foram localizados e organizados os relatórios de gestão correspondentes às áreas temáticas das 21 conferências nos anos posteriores à realização destas. Cada área temática geralmente possui seus próprios relatórios anuais de gestão, de acordo com as subdivisões setoriais. Por exemplo, o Ministério das Cidades (MCidades) possui relatórios de gestão relativos à acessibilidade, à habitação, ao saneamento, ao transporte e à mobilidade, e um relatório da Secretaria Executiva. Nos testes realizados com relatórios de gestão, observamos dificuldades semelhantes às identificadas nos testes realizados com o PPA.</p>



As limitações expostas a partir dos testes realizados repercutiram sobre nosso entendimento das conferências e sobre o nosso desenho de pesquisa das seguintes formas. Em primeiro lugar, elas reforçaram a necessidade de um modelo holístico de análise da efetividade das conferências que leve em consideração o fato de que as conferências são parte de processos mais amplos e complexos de produção de políticas públicas – conforme discutido em seção anterior. Em segundo lugar, tais limitações demonstraram a necessidade de se debruçar com maior profundidade sobre o conteúdo das propostas – sobre cada componente, tema e ação tratados. A literatura existente sobre a efetividade das conferências nacionais não tem feito isto de maneira sistemática ou consistente. Nossos esforços sugerem que desenhos de pesquisa que não levem em conta estes dois aspectos arriscam simplismo e irrelevância.

Com base nessas considerações, decidimos nos dedicar primordialmente ao refinamento do instrumento de análise das propostas, buscando suprir a lacuna observada no estudo das conferências nacionais. A próxima subseção detalha este processo.

#### **4.2 O horizonte e além: mergulhando no conteúdo das propostas**

Existe uma variedade nas formas de produção das propostas de conferências e na quantidade das propostas contidas nos relatórios finais. A pesquisa identificou e organizou 3.445 propostas produzidas entre 2009 e 2011 em dezoito edições de conferências nacionais típicas<sup>3</sup> de dezesseis temas diferentes.<sup>4</sup> A menor quantidade de propostas entre as conferências estudadas foi observada na segunda edição da conferência de juventude, com 26 propostas, e a maior, na segunda edição da conferência de promoção da igualdade racial, cujo relatório final tinha 761 propostas.

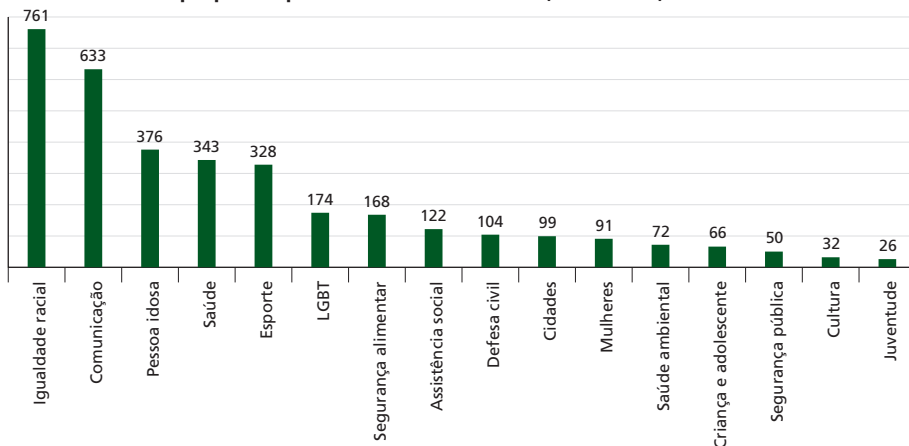
---

3. As conferências típicas são as que apresentam algumas características em comum: convocadas pelo Poder Executivo como espaços de promoção do diálogo entre governo e sociedade; ocorrência de etapas preparatórias; encaminhamento de propostas e seleção de representantes para a etapa seguinte (Ipea, 2013b).

4. As Conferências de Direitos dos Idosos e de Assistência Social realizaram duas edições durante esse período. Entre as conferências que ocorreram no período escolhido, três foram retiradas do universo de pesquisa por que seus documentos finais não trazem propostas identificáveis. Estas conferências produziram como documento final textos corridos disponibilizados no início da conferência e modificado ao longo de suas etapas. Esses documentos trazem, em geral, diretrizes amplas sobre as políticas relacionadas ao tema da conferência. Esse é o caso da 3ª Conferência de Aquicultura e Pesca, 2ª Conferência de Economia Solidária e a 1ª Conferência de Educação.

GRÁFICO 1

## Número de propostas por conferência temática (2009-2011)



Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.  
Elaboração das autoras.

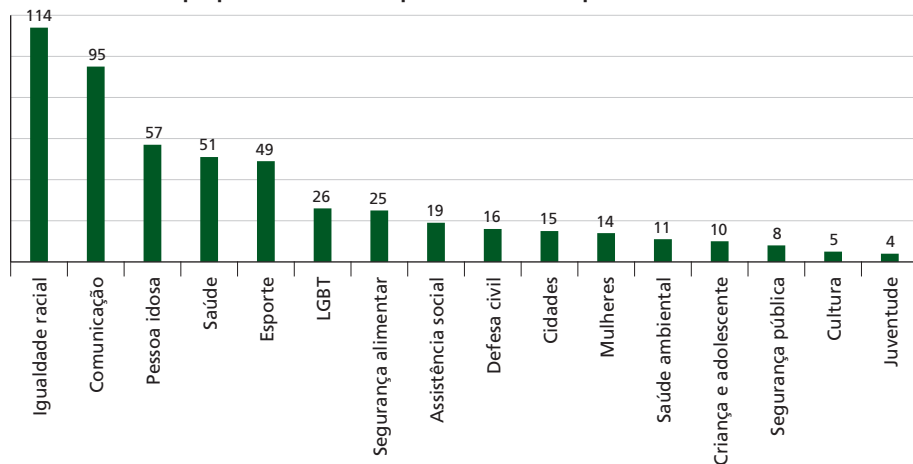
A quantidade de propostas consolidadas em cada conferência pode influenciar a viabilidade e a capacidade de incorporação do conteúdo das propostas nas políticas governamentais, bem como sua implementação e monitoramento. Em tese, é mais fácil para o gestor federal lidar com um conjunto delimitado de propostas prioritárias que com um grande número de propostas diversas.

Variações na quantidade de propostas para cada conferência podem ser explicadas pelas diferentes regras de deliberação que organizam os debates e a produção de resultados das conferências. A segunda edição da Conferência da Juventude, por exemplo, limitava a quantidade de propostas produzidas pelos grupos de trabalho no manual de orientação das comissões organizadoras.<sup>5</sup> Já as duas edições da conferência de promoção da igualdade racial não trabalharam com nenhum tipo de priorização de propostas, sendo na etapa nacional produzido um relatório contendo todas as propostas discutidas e aprovadas.

A amostra de propostas para análise de conteúdo foi selecionada considerando as diferenças entre as conferências em termos de quantidade de propostas. O gráfico 2 indica o número de propostas selecionadas de cada conferência selecionadas a partir da amostra.

5. Além disso, para evitar um grande volume de propostas e, ao mesmo tempo, não deixar de registrar as vocalizações/demandas dos participantes, dois outros documentos foram organizados: um texto-base emendado e cartas.

GRÁFICO 2  
Número de propostas analisadas por conferência a partir da amostra



Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.  
Elaboração das autoras.

As próximas seções detalham a maneira como as propostas selecionadas foram analisadas e descrevem os resultados iniciais da análise.

### 4.3 Estrutura das propostas: complexidade e viabilidade

A estratégia utilizada para analisar as propostas iniciava-se com a identificação das demandas centrais, ou seja, a principal ação sugerida ou requisitada na proposta – a demanda primária da proposta. A quantidade de demandas centrais indica o quanto uma proposta é complexa e exige mais esforço e articulação para ser atendida. Em vários casos, uma mesma proposta contém demandas de conteúdo diverso. Há também propostas cujas demandas listadas precisariam de colaboração de diversas instâncias governamentais e da sociedade civil para serem implementadas.

A maior parte das propostas selecionadas (85,5%, ou 431 casos) tinha apenas uma demanda central. Em apenas 73 casos (14,5%), a proposta continha mais de uma demanda central. A seguinte proposta da 2ª Conferência Nacional de Igualdade Racial é um exemplo de proposta com somente uma demanda central.<sup>6</sup>

*Desenvolver políticas públicas para criação e instituição de percentual de cotas para promoção da cultura negra em projetos sociais patrocinados pelo governo, que valorizem a imagem dos negros, principalmente da mulher negra, ressaltando a sua importância histórica no desenvolvimento econômico do país (Brasil, 2009b, grifo nosso).*

6. A demanda central está em destaque.

Entre os casos que apresentam mais de uma demanda central, 78,1% apresentam duas demandas centrais e 20,5% apresentam três demandas centrais. Apenas uma proposta continha cinco demandas centrais. Dizemos que há mais de uma demanda central em uma proposta de conferência quando estas demandas são absolutamente independentes uma da outra e requerem ações diferentes para serem atendidas. A proposta seguinte da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública é exemplo de proposta com mais de uma demanda. As três demandas identificadas estão em destaque.

*Fortalecer a Defensoria Pública, com a sua estruturação em todas as comarcas do país, como instrumento viabilizador do acesso universal à justiça e à defesa técnica, bem como criar os juizados especiais em âmbito nacional e ampliar a efetivação dos já existentes, como forma de aperfeiçoar a prestação jurisdicional* (Brasil, 2009a, grifo nosso).

Assim como percebemos que uma proposta poderia ter várias demandas, notamos que havia ações que, associadas à demanda central, qualificavam ou orientavam como a demanda central deveria ser executada. Estas ações foram denominadas subdemandas e indicam como a demanda central deve ser implementada ou o que deve acontecer uma vez implementada a demanda central.

A proposta seguinte da 2ª Conferência Nacional de Cultura é um exemplo de proposta que possui subdemandas.

*Registrar, valorizar, preservar, e promover as manifestações de comunidades e povos tradicionais (conforme o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007), itinerantes, nômades, das culturas populares, comunidades ayahuasqueiras, LGBT, de imigrantes, entre outros* com a difusão de seus símbolos, pinturas, instrumentos, danças, músicas, e memórias dos antigos, por meio de apresentações ou produção de CDs, DVDs, livros, fotografias, exposições e audiovisuais, incentivando o mapeamento e inventário das referências culturais desses grupos e comunidades (Brasil, 2010e, grifo nosso).

A demanda central está sublinhada e as subdemandas, que indicam como se deve realizar a demanda central da proposta, são:

- 1) Difusão de seus símbolos, pinturas, instrumentos, danças, músicas, e memórias dos antigos, por meio de apresentações ou produção de CDs, DVDs, livros, fotografias, exposições e audiovisuais;
- 2) Incentivando o mapeamento e inventário das referências culturais desses grupos e comunidades (Brasil, 2010e).

Nos casos em que a proposta fala em implementação da demanda central *considerando* ou *respeitando* algum aspecto, entendemos que é uma condição que faz parte da demanda central, ou seja, não é uma ação independente: Exemplo da 2ª Conferência Nacional de Cultura: “implementação de uma política cultural considerando a diversidade regional” (Brasil, 2010e).

Considerar a diversidade regional faz parte da demanda central, não é uma ação em si mesma. Das propostas analisadas, identificamos subdemandas em 163 ou 32,3% do total. A quantidade de subdemandas varia de uma até doze, sendo mais comum haver propostas com uma, duas, e três subdemandas, 40,5%, 27,6% e 14,7%, respectivamente.

Essa maneira de entender a estruturação das propostas pode ser útil para os gestores de políticas públicas, permitindo desagregar os diferentes componentes da proposta para monitoramento e análise de viabilidade. Esta estruturação pode ser também útil para pesquisadores que se propõem a estudar o impacto dessas propostas na gestão de políticas públicas, na atividade parlamentar ou no planejamento governamental. Um olhar atento para as propostas revela que pode haver várias demandas numa única proposta, e por consequência, necessidade de considerar diferentes áreas governamentais na análise de efetividade.

#### **4.4 Efetividade como capacidade de inclusão de grupos minoritários**

A capacidade de envolver diferentes grupos sociais e políticos – sobretudo aqueles tradicionalmente excluídos dos processos políticos –, oferecendo oportunidades concretas para que manifestem suas demandas, é uma questão central quando se fala em efetividade da participação social e das conferências. Na análise textual de cada uma das propostas da amostra, buscamos perceber se há menção a grupos sociais vulneráveis e se estas citam valores relacionados à diversidade ou a questões ligadas à discriminação e ao preconceito a grupos específicos.

Consideramos que as propostas, como produto imediato das conferências, podem trazer indicadores de um potencial inclusivo subjacente ao espaço participativo. A partir do pressuposto de que as IPs sempre se sustentaram na argumentação da inclusão de grupos minoritários ou historicamente marginalizados. Não existe clareza sobre o potencial inclusivo das conferências, mas há indícios nesse sentido.

Na análise das propostas, observamos a quantidade de menções a grupos sociais vulneráveis, por exemplo, mulheres, negros, indígenas, povos e comunidades tradicionais, idosos, crianças e adolescentes, jovens, população em situação de rua; e utilizamos o conceito disponível no dicionário de direitos humanos:

conjunto de pessoas pertencentes a uma minoria que por motivação diversa, tem acesso, participação e/ou oportunidade igualitária dificultada ou vetada, a bens e serviços universais disponíveis para a população. São grupos que sofrem tanto materialmente como social e psicologicamente os efeitos da exclusão, seja por motivos religiosos, de saúde, opção sexual, etnia, cor de pele, por incapacidade física ou mental, gênero, dentre outras.<sup>7</sup>

---

7. Dicionário de direitos humanos. Disponível em: <<http://goo.gl/llRhQ>>.

Povos e comunidades tradicionais são os que desenvolveram estilos de vida relacionados a ambientes naturais específicos e estabeleceram vínculos com esses ambientes, por exemplo: indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, pescadores artesanais, pomeranos, entre outros (Ipea, 2012).

Das 504 propostas analisadas, 44,2% citavam algum grupo social vulnerável. Este resultado indica que as demandas expressas nas propostas de conferência trazem necessidades de grupos que historicamente estão fora dos espaços institucionais de deliberações e decisões públicas. Grupos vulneráveis trazem à agenda pública questões relacionadas às minorias, podendo fazer emergir novas demandas. Observa-se pelas propostas que as conferências são espaços de expressão de demandas diversas.

Das 397 menções a grupos vulneráveis observadas entre as 144 propostas que citavam algum grupo, 79 citavam dois ou mais deles. Os grupos citados nas 504 propostas analisadas são definidos como grupos discriminados de forma geral, o que inclui etnias: indígenas, pessoas com deficiência (25), quilombolas (dezessete), ciganos, LGBT (dez), palestinos (dois), judeus, povos de fronteira (dois), árabes (um), refugiados (um).

Há 79 menções a comunidades específicas, em sua maioria povos e comunidades tradicionais (53), comunidades de religiões de matriz africana (dez), quilombolas (três), afro-brasileiras, comunidades rurais (três), pescadores artesanais e comunidades indígenas (duas menções cada).

Menções a negros nas propostas analisadas totalizam quarenta, incluindo a expressão afro-brasileiros. Há ainda oito menções a população de baixa renda ou em vulnerabilidade social, duas menções a pessoas em situação de prisão, e uma para cada grupo descrito a seguir: pessoas vivendo com HIV/Aids, usuários de drogas, pessoas em situação de rua.

As mulheres foram citadas por 56 vezes, 21 propostas citavam mulheres de uma forma geral, seis citavam as mulheres negras, indígenas (cinco), quilombolas (quatro), povos e comunidades tradicionais (quatro), mulheres em situação de prisão (três), mulheres adolescente, de terreiro e ciganas (duas) e, por último, assentadas, idosas, privadas de liberdade, gestantes e lésbicas (uma).

Idosos foram citados cinquenta vezes, incluindo idosos com deficiência e vítimas de violência. Jovens foram citados 46 vezes, incluindo referências a crianças e adolescentes, juventude, jovens portadores de deficiência, em conflito com a lei, dependentes químicos, LGBT, negros, do campo, do sistema socioeducativo e do sistema prisional.

Das 504 propostas analisadas, 17,5% mencionam valores relacionados à diversidade ou à discriminação e ao preconceito a grupos específicos.

#### 4.5 Efetividade como impacto nas políticas públicas

Para verificar os conteúdos presentes nas propostas construídas em conferências, foi realizada uma análise que busca identificar três aspectos, a partir da demanda central da proposta: *i*) qual a ação demandada entendida de forma ampla; *ii*) qual ação específica está expressa na demanda; e *iii*) qual o objeto da ação.

As propostas analisadas possuem demandas que pedem a criação de algo novo, pela modificação de algo que já existe ou que algo que já existe seja efetivamente implementado. Do total de 46%, uma proposta que serve de exemplo para criação ou implantação de algo novo é a número 22 da 2ª Conferência Nacional de Igualdade Racial.

*Fomentar políticas públicas voltadas a ações de reafirmação de identidade cultural pluriétnica, com apoio e incentivos a grupos que promovam a pluralidade cultural brasileira (Brasil, 2009b, grifo nosso).*

Podemos citar como exemplo entre os 36% de propostas que requerem modificação, aperfeiçoamento ou fortalecimento, ou seja, quando a proposta tem por finalidade mudar ou fortalecer algo que já existe, a proposta número 25 da 2ª Conferência de Juventude. Ela requer modificações, aperfeiçoamento e fortalecimento dos conselhos de juventude.

Os conselhos de juventude no Brasil devem se constituir considerando as seguintes características/atribuições: (a) Representar a juventude no sentido de promover melhorias, qualidade de vida e acesso a ações e projetos diversificados; (b) Com caráter deliberativo e fiscalizador, com cotas de 3/5 de jovens; (c) Com entidades que atuem no segmento de juventude; (d) Com obrigatoriedade de inserção juvenil; (e) Com alternância de sociedade civil e poder público na presidência; (f) Com garantia de espaço de participação nos conselhos de juventude para os estudantes, LGBT, mulheres, negros, pessoas com deficiência, entidade de bairro, trabalhadores, jovens do campo e de comunidades indígenas, quilombolas, de terreiros e povos tradicionais, entre diversos outros segmentos juvenis; (g) Com sede própria; (h) Acompanhados de fóruns municipais e/ou territoriais e demais organizações de suporte/apoio ao conselho; (i) Subdivididos por conselhos regionais, de acordo com o porte do município, cujos membros da sociedade civil sejam eleitos em fóruns, assembleias e outros coletivos específicos de juventude, e não indicados, salvo quando não houver um fórum específico de juventude; (j) Com dotação orçamentária específica prevista em LDO/LOA e no PPA; (k) Com prazo de mandato definido por lei, e, onde ainda não houver conselhos, que seja fomentada e incentivada a sua criação; (l) Com 3/4 de participação da sociedade civil, contemplando a participação dos povos tradicionais e comunidades indígenas (Brasil, 2011a).

A demanda central dessa proposta é por revisar as características e atribuições dos conselhos de juventude.

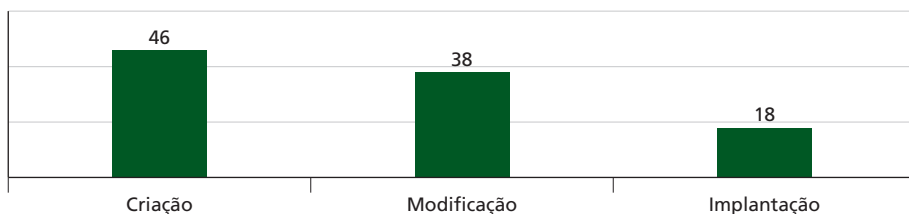
Um exemplo do grupo de 18% das propostas, de implementação ou efetiva implementação, requerendo que se ponha em prática ou se garanta algo que já existe, é a proposta número 4 da 2ª Conferência de Cultura.

Implementar a Convenção da Diversidade Cultural por meio de ações socioeducativas nas diversas linguagens culturais (literatura, dança, teatro, memória e outras), e as linguagens específicas próprias dos povos e culturas tradicionais, conforme o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, dirigidas a públicos específicos: crianças, jovens, adultos, melhor idade (Brasil, 2010e).

O total de demandas contidas nas propostas analisadas mostra que 46% delas requerem a criação de novas políticas, ações ou regras, já 38% pedem pela modificação de alguma prática que já existe e 18% solicitam a efetiva implementação de algo que já está assegurado.

GRÁFICO 3

**Ações amplas contidas nas demandas de propostas das conferências**  
(Em %)



Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.

Ações específicas estão presentes nas propostas em que há maior detalhamento acerca de como deve ser executada a ação ampla. Verificamos, também, quais ações específicas estão presentes nas demandas. Das 431 propostas identificadas com apenas uma demanda central, 286 têm uma ação específica delimitada no corpo do texto. As propostas mais gerais, que não possuem uma ação específica, possuem somente ação ampla e em seguida o objeto dessa ação ampla.

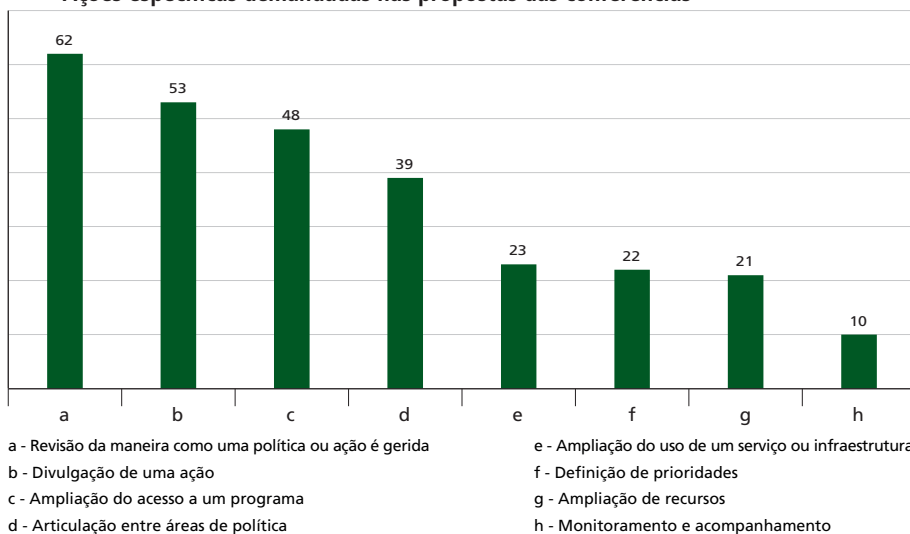
Mais da metade das propostas não possui ação específica, ou seja, traz demandas que permitem maior liberdade de ação por parte do gestor público. Pode-se citar como uma proposta sem ação específica a número 1 da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária.

Qualificação profissional e formação educacional nos cursos médios e superiores, nas suas respectivas áreas de competência, inclusive com parcerias necessárias com os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, para formação Regional de Técnicas em Defesa Civil, a exemplo do CEPED (Brasil, 2010b).



GRÁFICO 4

Ações específicas demandadas nas propostas das conferências



Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.  
Elaboração das autoras.

A ação específica mais frequente presente em 62 propostas analisadas, requer a revisão da maneira como uma política é gerida. Citamos como exemplo a proposta número 21 da 14ª Conferência Nacional de Saúde: “Rever os critérios para concessão de benefício sócio-previdenciário para que incluam as pessoas que usam drogas e que estejam sob tratamento” (Brasil, 2011e).

A divulgação ou disseminação de informação sobre uma ação é a segunda ação específica mais frequente, presente em 53 propostas. Um exemplo é a proposta número 458 da 2ª Conferência de Igualdade Racial.

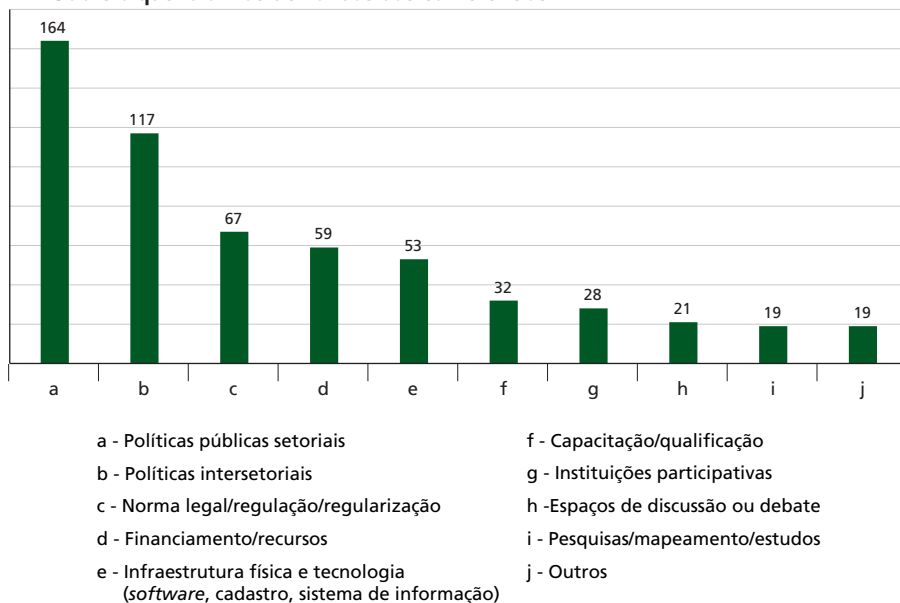
*Produzir material de orientação, nas três instâncias da administração pública, que verse sobre os atos, condutas, atitudes e comportamentos racistas com vistas a informar a população sobre a aplicação da Lei contra o Racismo e os contatos dos ministérios públicos federal e estaduais, e os órgãos de segurança pública (Brasil, 2009b, grifo nosso).*

A terceira ação específica mais citada pede a ampliação do acesso a um programa ou ação, ou seja, ampliar a cobertura de um programa. Podemos citar como exemplo a proposta número 33 da 3ª Conferência de Mulheres.

Implementar, fortalecer, ampliar e manter os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, com equipamentos específicos e acessíveis, vinculados aos organismos de políticas públicas para as mulheres e à rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, garantindo que não sejam substituídos por outros equipamentos sócio assistenciais, regionalizando os serviços e promovendo a capilaridade em relação aos municípios (Brasil, 2011b).

Outra dimensão importante do estudo diz respeito aos objetos das ações demandadas pelas propostas das conferências. Os objetos se referem aos assuntos tratados nas demandas de conferências.

GRÁFICO 5  
Sobre o que falam as demandas das conferências



Fonte: Banco de dados da pesquisa *Efetividade das conferências nacionais no Brasil*.  
Elaboração das autoras.

O objeto mais frequente trata de políticas públicas setoriais, ou seja, são demandas relacionadas à área específica da conferência. Nessa denominação inclui-se a operacionalização, a gestão e o planejamento, inclusive objetivos das diretrizes das políticas. Podemos citar, como exemplo, a proposta número 40 da 7ª Conferência de Assistência Social.

Garantir e publicizar as ações da política de assistência social e seus serviços por meio da acessibilidade aos materiais informativos (braille, intérprete de libras, guia intérprete, áudio descrição, letras ampliadas, audiovisual) e meios físicos de acesso adequados, a fim de garantir integralmente a participação da pessoa com deficiência em todos os espaços de discussão, em consonância com a legislação vigente (Brasil, 2009c).

A segunda demanda mais frequente tem por objeto as políticas públicas intersetoriais, ou seja, políticas que envolvem mais de uma área de governo. Isto evidencia a transversalidade das propostas: muitas não são de responsabilidade apenas do órgão diretamente vinculado à conferência e requerem a articulação entre diferentes instâncias do Executivo e também do Legislativo e do Judiciário.

Algumas das conferências estudadas pertencem a setores reconhecidos como naturalmente transversais, pois a execução de suas políticas depende de órgãos de áreas diversas e o órgão central das temáticas tem por função primordial articular. Nesses casos, a execução de políticas próprias ocorre em número menor que nas políticas consideradas setoriais. As conferências com maior grau de transversalidade presentes na pesquisa são as de mulheres, idosos, igualdade racial, juventude, criança e adolescente.

A proposta número 258 da 2ª Conferência Nacional de Igualdade Racial é um exemplo de proposta cujo objeto da ação demandada é uma política intersetorial.

Articular junto ao SUS e ao Suas a utilização do Cadastro Nacional de Transplantes, de modo a identificar as pessoas carentes, em especial da população negra, para que as mesmas recebam uma alimentação adequada no período pré-operatório e, quando necessário, sejam encaminhadas às casas abrigo para a recuperação pós-operatória (Brasil, 2009b).

O terceiro tema mais citado nas propostas são as normas legais, mecanismos de regulação ou regularização. Citamos, como exemplo, a proposta número 16 da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Instituir lei orgânica que proteja direitos como um sistema remuneratório nacionalmente unificado, com paridade entre ativos e inativos, aposentadoria especial com proventos integrais, de 25 anos de serviço para mulher e 30 anos para homens, desde que tenham no mínimo 20 anos de efetivo serviço, para profissionais de segurança pública, instituindo cota compulsória à inatividade em favorecimento da progressão funcional e que garanta aposentadoria integral (Brasil, 2009a).

Quantidade muito semelhante de propostas possuem demandas cujo objeto está ligado a: pedidos por financiamento ou recursos (59) e por infraestrutura física (53). Em seguida as demandas por capacitação ou qualificação (32) e instituições participativas (28). Vinte e uma das propostas são por espaços de discussão ou debate – que fogem à definição de IP –, e incluem a ideia de promoção de debate. Por último, dezenove propostas solicitam pesquisas, mapeamentos e estudos e outras dezenove apontam outros objetos.

## 5 CONFERÊNCIAS, EFETIVIDADE E PLANEJAMENTO: TESTANDO AS SINERGIAS

Se os objetivos das conferências, o conteúdo e a quantidade das propostas impactam o que será feito com estas após a etapa nacional, também são fatores relevantes para o encaminhamento dos resultados a maneira como o governo se organiza para encaminhá-las. Sem que haja um entendimento claro da parte dos gestores quanto a como os resultados das conferências se relacionam com os programas e instrumentos de planejamento do governo, é difícil que as contribuições dos participantes sejam absorvidas pelas políticas em andamento ou gerem novas políticas.

Além disso, tendo em vista as propostas de conteúdo intersetorial ou propostas que mencionam articulação com estados e municípios, o encaminhamento muitas vezes não depende exclusivamente do órgão responsável pela realização da conferência. É necessário, portanto, que haja mecanismos de articulação que facilitem esse encaminhamento.

É difícil um movimento ativo no sentido de conectar os objetivos das conferências a programas de governo ou de criar mecanismos de articulação próprios às conferências se não houver também abertura e incentivo à participação social nas políticas da área. Nesta seção, refletimos sobre o lugar das conferências na agenda governamental e no ciclo de planejamento.

### **5.1 Inserção das conferências no ciclo de planejamento e na gestão de políticas públicas**

A falta de clareza sobre os objetivos das conferências pode gerar expectativas divergentes entre atores da sociedade e do governo quanto à influência das conferências sobre as políticas governamentais. A ausência de objetivo bem definido pode impactar não só na elaboração de propostas durante a conferência, como também no encaminhamento das propostas, uma vez produzido o relatório final. No que tange ao encaminhamento pelo governo, esse problema se manifesta, por exemplo, na falta de orientações claras sobre como os resultados das conferências devem ser absorvidos pelas políticas governamentais e na própria percepção dos gestores sobre para que servem as conferências.

A resposta à pergunta *O que será feito com as propostas?* Tem contornos mais concretos quando a conferência está diretamente vinculada à elaboração ou à reformulação de políticas, planos ou sistemas nacionais – ou ainda de programas de governo específicos. Em oficina realizada em 2013, durante o Fórum Mundial de Direito Humanos, acerca de experiências de monitoramento dos resultados de conferências, uma representante da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) destacou que o fato de o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ter sido construído com base nas demandas da conferência conferia à participação social maior centralidade na construção das políticas da área. Outro representante do governo enfatizou que, para que haja maior impacto sobre a agenda governamental, é necessário que as conferências tenham relação mais direta com o conteúdo dos instrumentos de planejamento do governo, inclusive com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Outro aspecto relevante do encaminhamento dado às propostas tem a ver com o preparo dos gestores para lidar com os resultados desses processos participativos. Em uma análise exploratória dos usos e das justificativas dadas por gestores federais para a realização de conferências nacionais, Souza e Pires (2012, p. 16) observam

um “possível desconhecimento por parte dos gerentes sobre a forma de funcionamento desses espaços”. De acordo com os autores, 35% dos gestores teriam dado justificativas que identificam as conferências como palestras ou *workshops* que visam atender diferentes públicos e disseminar informações.

Embora agendamento, no sentido de difusão de ideias, seja um objetivo relevante de várias conferências (Ipea, 2013a), tais justificativas perdem de vista o caráter participativo e propositivo das conferências nacionais. Conforme mostra pesquisa do Ipea sobre as características das conferências, cerca de 92% destas declaravam ter como objetivo a formulação de propostas de política pública (Ipea, 2013a). Isto é, as conferências não são palestras, são espaços de discussão e deliberação sobre políticas públicas.

A conexão difusa com os instrumentos de planejamento do governo e o despreparo dos gestores são sintomas de um problema mais profundo: as conferências têm sido entendidas como eventos e não como processos. O fato de alguns gestores associarem as conferências a palestras ou *workshops* ilustra bem o problema. Se entendemos as conferências como processo, uma vez realizado o evento, espera-se que os resultados sejam encaminhados pelo governo e influenciem a gestão governamental de alguma forma. Nesse contexto, o governo deveria também dar algum retorno para a sociedade sobre qual encaminhamento foi dado aos resultados, o que permitiria aos atores sociais, por exemplo, usar essas informações para organizar suas ações e agendas futuras.

Além disso, esse retorno poderia servir de base para a próxima edição da conferência. Nesse sentido, o processo conferencial é percebido como um ciclo. A análise da efetividade das conferências deve levar em conta esses diferentes momentos.

## 5.2 Demandas relacionadas ao Poder Legislativo

Com a finalidade de identificar se as propostas das conferências se direcionam ao Poder Legislativo, verificamos se nas propostas existem menções a normas: *i*) se pedem criação de normas; *ii*) se pedem aprovação de uma proposta de norma já existente; *iii*) se pedem modificação de uma norma; *iv*) se o que é demandado na proposta está baseado em uma norma; ou *v*) se rejeita proposta de norma ou norma em vigor.

São consideradas normas as:

de caráter geral emanadas do Poder Legislativo como inovadoras da ordem jurídica (incluídos, nesse rol as emanadas do Poder Executivo com a mesma natureza e excluídas as Resoluções do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas) e as editadas pelo chefe do Poder Executivo no exercício de seu poder regulamentador. Assim, não são considerados os atos normativos de nível hierárquico inferior (portarias, resoluções, instruções normativas, avisos circulares, pareceres normativos, etc.), editados pelos ministros de Estado ou outras autoridades federais (Brasil, 1999).

Com base nessa definição, normas são leis e decretos. Lei é um ato normativo que cria direito novo (Di Pietro, 2010) e precisa de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo (Lima *et al.*, 2014). O decreto é semelhante à lei no que se refere aos efeitos e ao conteúdo, no entanto, sua criação é mais simples que a lei, pois depende somente de decisão do chefe do Poder Executivo (Lima *et al.*, 2014).

A leitura das propostas das conferências indicou que somente 16,5% destas menciona alguma norma legal. Do total de propostas analisadas, 7,9% indicam uma norma como base para a proposta expressa, ou seja, pede a implementação ou realização de uma ação prevista em uma norma ou o cumprimento dela.

As propostas que pedem a criação de uma nova norma somam 4,4%. Somente 3,2% pedem a modificação de uma norma existente. Por último, havia uma proposta que defende uma legislação e outra que pede a divulgação de uma norma.

Entre as propostas analisadas, 11,3% têm relação clara com a esfera de competência do Poder Legislativo, ou seja, traz demandas cujo atendimento requer alguma atuação do Poder Legislativo. Como exemplo podemos citar a proposta número 13 da 2ª Conferência Nacional de Cultura:

Criar dispositivos de atualização da lei de direitos autorais em consonância com os novos modos de fruição e produção cultural que surgiram a partir das novas tecnologias garantindo o livre acesso a bens culturais compartilhados sem fins econômicos desde que não cause prejuízos ao(s) titular(es) da obra, facilitando o uso de licenças livres e a produção colaborativa, considerando a transnacionalidade de produtos e processos de forma que se atinja o equilíbrio entre o direito da sociedade de acesso a informação e a cultura e o direito do criador de ter sua obra protegida, assim como o equilíbrio entre os interesses do autor e do investidor (Brasil, 2010e).

Consideramos que planos e políticas só precisam passar pelo Congresso quando preveem alguma alteração legal ou quando há legislação que pede que qualquer nova política naquela área seja discutida no Legislativo – o Plano Nacional de Educação precisa passar pelo Congresso por causa da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Quando a política ou o plano objeto de discussão na conferência traz mudanças infralegais, ou seja, que embora tenha forma de lei não tem força de lei, pode ser aprovado de outras formas que não votação no Legislativo, por decreto por exemplo. É possível ainda que quando apenas uma porção da política ou do plano envolve alteração legal, apenas essa parte seja enviada ao Congresso como projeto de lei.

Observamos que olhar somente para o Legislativo quando estudamos efeitos das conferências é válido, mas limitado. A maioria das propostas é direcionada ao Poder Executivo, em geral ao órgão diretamente vinculado à organização da conferência.

### 5.3 Demandas relacionadas ao Poder Executivo

A conexão entre as conferências e o planejamento governamental ainda é bastante difusa e heterogênea. Das conferências estudadas, cinco falavam na discussão de uma política nacional, um plano nacional, um sistema nacional ou um programa governamental em seus documentos orientadores, mas não especificavam como as demandas e recomendações seriam encaminhadas e processadas.

O decreto de convocação da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, por exemplo, determinava que a conferência servisse para debater “avanços e desafios da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso, na perspectiva de sua total implementação e efetivação” (Brasil, 2010g), mas não delimitava de que modo o debate influenciaria a política nacional – se serviria apenas para avaliação e diagnóstico ou se fundamentaria uma revisão da política nacional. Este tipo de redação confere bastante flexibilidade ao governo no encaminhamento das propostas resultantes da conferência. Embora esta flexibilidade não seja intrinsecamente ruim, ela pode mascarar a falta de um plano concreto de utilização das propostas.

Interessante perceber que as conferências que tinham como objetivo servir de base para a elaboração de uma política nacional foram em geral conferências que estavam em sua primeira edição, sugerindo uma tentativa de incorporar a participação da sociedade na construção da política desde o início. Uma exceção foi o Ministério do Esporte que, na 3ª Conferência Nacional do Esporte, propunha que as linhas estratégicas, ações e metas do Plano Decenal do Esporte e Lazer fossem decididas na conferência.

Verificamos, ao estudar as propostas, que 19,2% destas citam diretamente instrumentos de planejamento. Consideramos como instrumentos de planejamento os planos, as políticas e os programas governamentais que orientam as ações do governo, como os a seguir.

- 1) Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, como exemplos de planejamento governamental cuja prerrogativa é do Poder Executivo;
- 2) Política nacional, entendida como conjunto de ações programadas que, a partir de princípios predefinidos, devem atuar sobre uma determinada área de política pública, atendendo às demandas e fomentando o desenvolvimento da área. Estas ações podem ser executadas em conjunto ou de forma isolada por diferentes órgãos da administração pública (Lima *et al.*, 2014).
- 3) Sistema nacional: conjunto organizado e interligado de princípios, ações e instituições políticas ou sociais que se envolvem e se relacionam para a consecução de objetivos (Ferreira, 2008).

Algumas propostas sugerem a criação de políticas que se encaixam na definição aqui vista de instrumento de planejamento, tal como a proposta número 156 da 2ª Conferência Nacional de Igualdade Racial: “Criar política do governo federal para garantir os direitos e dignidade aos imigrantes que chegam através dos portos brasileiros, criando mecanismos específicos para segurar a integridade física e moral dos mesmos” (Brasil, 2009b).

Outras propostas demandam a criação ou modificação de políticas públicas de maneira ampla. Nesses casos, não consideramos que haja criação ou modificação de instrumento de planejamento – salvo os casos em que um programa é mencionado de maneira explícita, por exemplo, o Programa Educação Quilombola.

Como uma das funções primordiais das conferências é a proposição de políticas públicas, de modo que todas as propostas, de alguma forma, se encaixam dentro da ideia de criação/modificação de políticas públicas. Nem todas essas propostas, no entanto, se conectam à dimensão mais estratégica do planejamento governamental – planos, políticas, programas que delineiam as diretrizes e os princípios para uma área.

#### 5.4 Articulação federativa

Realizadas nos níveis municipal, estadual e nacional, as conferências mobilizam participantes do país inteiro e produzem resultados que requerem articulação entre os entes federados, pois não envolvem apenas o Executivo federal. Cerca de 27% das propostas analisadas mencionam diretamente a necessidade de envolvimento de estados, municípios e União na implementação da ação demandada ou pede que a ação seja implementada em pelo menos um desses entes da Federação. Citamos como exemplo a proposta número 32 da 4ª Conferência das Cidades.

*O governo federal, em parceria com os governos estaduais e municipais, deverá instituir Programa de Cadastros de Vazios Urbanos e Programa de Cadastros de Imóveis Públicos para a formação de bancos de terra subsidiando Programa de Implementação de Aeis em vazios urbanos, com infraestrutura, e sua utilização prioritária para fins de habitação de interesse social, com recursos orçamentários previstos na LOA, PPA e LDO. Municípios e estados que aderirem ao programa terão prioridade no acesso aos recursos dos programas federais e estaduais (Brasil, 2010h).*

Hoje o foco dos trabalhos em conferências é a etapa nacional, ou seja, nos municípios são produzidas propostas que visam atender às necessidades dos participantes locais, estas são enviadas às respectivas etapas estaduais, onde se discute as propostas que são importantes para o estado, de forma geral, e que devam ser encaminhadas à etapa nacional. Durante a etapa nacional, por sua vez, deve-se escolher as propostas que se encaixam como propostas de amplitude nacional, ou seja, as propostas que são mais peculiares a determinadas regiões, estados ou municípios acabam sendo descartadas nessa etapa.



Logo, é importante que a conferência seja entendida como processo em todas as suas etapas, ou seja, as secretarias de planejamento e dos diversos setores de política dos municípios devem considerar os resultados da realização das conferências locais como subsídio para planejamento e aperfeiçoamento das ações públicas do município. O mesmo acontece com os estados, caso contrário, existe o risco de subaproveitamento de todo o trabalho de realização de conferências, pois o foco é somente a etapa nacional, o trabalho coletivo de construir e organizar as propostas que atendam a demandas específicas se perde.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A fim de favorecer a integração entre conferências nacionais e planejamento governamental, de forma a tornar essa relação mais orgânica e construir uma efetividade participativa que inclua maior sinergia entre ambos, listamos a seguir algumas medidas possíveis.

### **6.1 Alinhar cronogramas**

Percebemos as conferências como processos-chave para a realização da participação social no planejamento governamental. As propostas expressas nos relatórios finais de conferências podem ser subsídios ao planejamento de ações, projetos e programas de governo na medida em que tem o potencial de expressar as demandas de diversos segmentos sociais, a depender do alcance de cada conferência.

Quase 20% das propostas objeto do estudo realizado citam diretamente instrumentos de planejamento, mas como um dos principais objetivos de conferências é a proposição de políticas públicas, a maior parte das propostas se encaixa de alguma forma na ideia de criação ou modificação de políticas públicas.

Assim, para que o planejamento nacional utilize o relatório das conferências como um dos subsídios para definir planos, projetos e ações, é necessário um esforço para alinhar os cronogramas das conferências, de modo a finalizar e disponibilizar o relatório final com antecedência tal que permita sua utilização quando da construção e avaliação desses planos.

### **6.2 Conferências estaduais e municipais**

As etapas municipais são o momento da conferência na qual se pode contar com a participação direta do cidadão. É a etapa na qual um maior número de pessoas pode participar e levar informações a respeito dos serviços públicos que utilizam, assim como construir ideias para problemas que tenham em comum.

Hoje o foco dos trabalhos em conferências é a etapa nacional, ou seja, os cidadãos reunidos no município produzem propostas que visam atender às necessidades locais, que são enviadas às respectivas etapas estaduais, onde se discutem as propostas importantes para o estado e se escolhem as que devem ser encaminhadas à etapa nacional.

Como tudo ainda é realizado visando à etapa nacional, as conferências estaduais e municipais são subaproveitadas. Muitas ideias produzidas nestas etapas são descartadas quando chegam à etapa nacional, por serem muito específicas, e as que não são encaminhadas às etapas subsequentes correm risco de se perder. Assim, os governos locais, que teriam competência para lidar com essa produção, não a aproveitam como poderiam.

Logo, é importante que estados e municípios se envolvam não somente com a conferência como evento, mas com todo o processo conferencial. Assim, as secretarias de planejamento e dos diversos setores de política dos municípios devem considerar os resultados das conferências locais como subsídio para o planejamento e aperfeiçoamento das ações públicas do município. É no município que as propostas de âmbito e especificidades locais podem ser aproveitadas, assim como no estado as propostas estaduais.

### **6.3 Conhecer bem as propostas**

Se investigar o impacto do que é produzido nas conferências sobre a gestão pública requer que se saiba antes como as propostas querem impactar, logicamente que, para que este impacto exista, é necessário que o gestor conheça bem as propostas elaboradas durante a conferência. Antes de questionar se os resultados das conferências influenciam a agenda e os programas governamentais, é preciso estudar o que as propostas dizem sobre como querem impactar. A análise pretendida neste trabalho buscou apreender aspectos relacionados à estrutura e ao conteúdo das propostas.

Observa-se pelas propostas que as conferências são espaços de expressão de demandas diversas, que muitas vezes dão voz a públicos que não dispõem de outros espaços de expressão. A quantidade de demandas centrais indica o quanto uma proposta pode ser complexa e exigir esforço e articulação para ser atendida. Muitas vezes atender a determinadas demandas requer a colaboração de diversas instâncias governamentais e da sociedade civil. Mais que necessariamente impactar as políticas públicas, os participantes querem marcar posição e as propostas podem refletir isso.

O objeto encontrado com maior frequência nas propostas analisadas são as políticas públicas setoriais, ou seja, demandas relacionadas à área específica da conferência. Nessa denominação inclui-se a operacionalização, a gestão e o planejamento, inclusive objetivos das diretrizes das políticas. O segundo objeto mais frequente são as políticas públicas intersetoriais, ou seja, aquelas que envolvem mais de uma área de governo. Isto evidencia a transversalidade das propostas: muitas não são de responsabilidade apenas do órgão diretamente vinculado à conferência e requerem a articulação entre diferentes instâncias do Executivo e também dos Poderes Legislativo e Judiciário.

#### 6.4 Eventos e processos

Embora o relatório final da conferência pareça simbolizar seu encerramento, ele representa apenas o final da conferência enquanto evento e o início de seu relacionamento com os processos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Sobretudo por sua característica de continuidade, as conferências precisam ser vistas como parte integrante dos ciclos de planejamento e gestão.

Considerar as conferências como processos implica investir em monitoramento de resultados, acompanhamento de políticas, estratégias de diálogo entre uma conferência e outra. Ainda se sabe pouco sobre como operacionalizar o monitoramento e avaliação de processos participativos. O monitoramento de resultados de conferências nacionais já é realizado por conselhos de políticas públicas, por secretarias nacionais ou pelo ministério da área, mas as experiências ainda são pouco sistemáticas (Ipea, 2013b).

A conexão difusa com os instrumentos de planejamento do governo e o despreparo dos gestores são sintomas de um problema mais profundo: as conferências têm sido entendidas como eventos e não como processos. O fato de alguns gestores associarem as conferências a palestras ou *workshops* ilustra bem o problema.

Se entendemos as conferências como processo, uma vez realizado o evento, espera-se que os resultados sejam encaminhados pelo governo e influenciem a gestão governamental de alguma forma. Nesse contexto, o governo deve institucionalizar formas de prestar contas para a sociedade sobre os encaminhamentos dados aos resultados de conferências participativas, o que permitiria aos atores sociais, por exemplo, usar essas informações para organizar suas ações e agendas futuras.

#### 6.5 Sistematizar e disponibilizar informações

A falta de preparo para as ações pós-conferências se manifesta também na falta de informações qualificadas e organizadas. Para começar, os encaminhamentos dos resultados das conferências são pouco divulgados, quando são. Isto acarreta falta de continuidade e memória de uma conferência para outra. Por exemplo, destacamos trecho do relato de um debate promovido pelo Ipea em 2003 durante o Fórum Mundial de Direitos Humanos, no qual um conselheiro do Concidades falou sobre a organização da V Conferência de Cidades ocorrida em 2013: “até pessoas que haviam participado desde a realização da primeira conferência tinham dificuldade de organizar a conferência e não sabiam direito quais tinham sido os resultados das conferências anteriores” (Ipea, 2013c).

Os documentos envolvidos nas conferências precisam ser organizados, conservados e disponibilizados para que o conhecimento adquirido pela prática não se perca com as mudanças de gestor, de governos e com a passagem do tempo. Assim, percebemos a necessidade de que os órgãos estatais que promovem estes processos participativos tenham um setor responsável por reunir, organizar e disponibilizar os documentos como textos-base, regimentos, legislações, relatórios parciais, finais e demais documentos produzidos para e pela conferência.

Além disso, notamos falta de padronização da informação disponível, o conteúdo dos relatórios e documentos governamentais é muitas vezes técnico e pouco acessível ao público leigo. Dessa forma, mesmo quando existem mecanismos de encaminhamento das demandas vindas de conferências, a comunicação com a sociedade sobre as etapas pós-conferência é deficiente, de modo que muitos participantes acham que nada foi feito ou não conseguem observar onde ocorreram mudanças.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das instituições participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COELHO, V. *et al.* Participação e mobilização. *In*: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. O ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Jurídica Virtual**, v. 1, n. 3, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/LLaBaQ>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2009a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Resoluções da 2ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Brasília: Seppir, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **7ª Conferência Nacional de Assistência Social**: participação e controle social no sistema único de assistência social. Brasília, 2009c.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Deliberações finais da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: PR, 2009d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Pesca e Aquicultura. Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca. **Resoluções da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca**. Brasília: MPA, 2009e.

\_\_\_\_\_. Ministério das Comunicações. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Brasília: Secom, 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Caderno de diretrizes aprovadas na 1ª CNDC**. Brasília: MI, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Documento final da Conferência Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Ministério do Meio Ambiente. Ministério das Cidades. **1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental: saúde e ambiente vamos cuidar da gente**. Brasília: MEC, MMA, MCidades, 2010d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Documento final da 2ª Conferência Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2010e.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Economia Solidária. **Documento final da 2ª Conferência Nacional de Economia Solidária: pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável**. Brasília: MTE, 2010f.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI)**. Brasília: SDH, 2010g.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **4ª Conferência das cidades: resoluções aprovadas**. Brasília: MCidades, 2010h.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Propostas encaminhadas aos anais da 3ª CNE**. Brasília: ME, 2010i.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Propostas finais aprovadas na 2ª Conferência Nacional da Juventude**. Brasília: SNJ, 2011a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: resoluções aprovadas**. Brasília: PR, 2011b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Plenária final**. Brasília: CNI, 2011c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório final da 4ª conferência de segurança alimentar e nutricional**. Salvador: Consea, 2011d.

BRASIL. Ministério Da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Relatório final da 14ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: MS, 2011e.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1, de 9 de janeiro de 2012. Publica as deliberações da 8ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: Congresso nacional, 2012.

CRUXÊN, I. *et al.* Condicionantes e influências de desenhos institucionais em conferências nacionais. *In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION*, 31., 2013, Washington. **Painel...** Washington, May/June, 2013.

CUNHA, E. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de Saúde e de Criança e adolescente no Nordeste. *In: AVRITZER, L. (Org.). A participação social no Nordeste*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007a.

\_\_\_\_\_. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. *In*: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007b.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Côrtes, 2010.

\_\_\_\_\_. O desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2008.

FISCHER, F. Participatory Governance: From Theory to Practice. *In*: LEVI-FAUR, D. **Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, 2012.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, V.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34 Letras, 2004.

GOODIN, R. *et al.* Overview of Public Policy. **The Oxford Handbook of Political Science**, Oxford University Press, p. 885-918, 2009.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. Policy Analysis for Democracy. **Oxford Handbook of Public Policy**, Oxford University Press, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A comissão nacional de desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais na visão de seus membros. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2012.

\_\_\_\_\_. **Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013a. (Nota Técnica, n. 7). Disponível em: <<http://goo.gl/xZe969>>.

\_\_\_\_\_. **Ampliação da participação na gestão pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: Ipea, 2013b. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://goo.gl/HIQVJm>>.

\_\_\_\_\_. Fórum Mundial de Direitos Humanos. **Relato da oficina Monitoramento das deliberações de conferências**. Brasília: Ipea, 2013c.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

LIMA, F. P. P. *et al.* **Conselhos nacionais**: elementos constitutivos para sua institucionalização. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para discussão, n. 1951).

LUCHMANN, L.; HAHN, H. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532, abr./jun. 2012.

MORELI, L.; MORRONE, C.; DIAS, C. **Das deliberações participativas à Política de Saúde concreta**: análise da 12ª Conferência Nacional de Saúde e da 13ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

PIRES, R. R. C. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. *In*: MARX, V. (Org.) **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *In*: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/6IpyUX>>.

ROMAO, W. M. Qual efetividade? O atual debate sobre as instituições participativas. *In*: SIMPÓSIO IBERO-AMERICANO DE FILOSOFIA POLÍTICA, 13., 2013, Juiz de Fora, Minas Gerais. **Anais...** Juiz de Fora: Instituto de Ciências Humanas/UFJF, 2013.

SOUZA, C. H. L.; PIRES, R. R. C. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 4, out./dez. 2012.

SOUZA, C. H. L. *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.





## **PPA COMO ESPAÇO DE APRENDIZAGEM DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM OLHAR METODOLÓGICO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA RECENTE DA BAHIA**

Maria Teresa Ramos da Silva

### **1 INTRODUÇÃO: O PAPEL DA CONSULTA PÚBLICA NOS PROCESSOS DE GESTÃO DO ESTADO**

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ficou conhecida como Constituição Cidadã pela ênfase dada aos processos de participação e controle social presentes na Carta Magna. Ao estabelecer a exigência de formação de conselhos de caráter paritário como mecanismo de gestão de políticas públicas e a criação de novos espaços de consulta pública, a exemplo das audiências públicas, dos referendos e dos plebiscitos populares, a nova Constituição marcou pontos na institucionalização de estratégias de participação e controle social capazes de fortalecer e assegurar o processo de redemocratização nacional após duas décadas de ditadura militar.

A criação destes novos espaços implicou transformações no caráter das relações entre Estado e sociedade civil, substituindo a lógica de oposição predominante até então por uma lógica colaborativa e de cogestão entre as duas esferas. A consulta pública passou a ser vista, neste sentido, não só como mecanismo de democratização (aspecto político), mas também como possibilidade de aprimoramento da gestão (aspecto técnico).

No que diz respeito ao aspecto político, os novos instrumentos possibilitaram o debate de temas ignorados pelo Estado, forçando sua inclusão na agenda pública e fortalecendo a conquista da universalização dos direitos. No aspecto técnico, ao contrário, as proposições oriundas destes espaços agregaram pouco valor, tanto em termos das proposições efetuadas pela sociedade, quanto em termos de sua incorporação nos programas institucionais. Desse modo, em que pese a necessidade desses espaços transcenderem a lógica oposicionista construindo uma lógica colaborativa, a colaboração resultante não se reverteu em possibilidade de aprimoramento das ações públicas.

As razões da baixa qualidade dos resultados obtidos nas consultas públicas podem ser encontradas em três dimensões: na lógica de participação predominante

na sociedade civil; na lógica do tratamento dado pelas instituições ao processo de consulta pública e às propostas dele oriundas; e na lógica de tratamento dos temas objeto das consultas públicas. O Plano Plurianual Participativo (PPA-P) de 2007 na Bahia é ilustrativo deste raciocínio.

## **2 A EXPERIÊNCIA DO PPA-P EM 2007: DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA GESTÃO PÚBLICA**

Com a mudança de direção político-partidária ocorrida em 2007, a consequente saída do Partido da Frente Liberal (PFL), que estava há dezesseis anos no poder, e a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja campanha acenava com o compromisso de inclusão e participação social na gestão, o planejamento plurianual ganhou uma configuração participativa em grande escala.

Alguns princípios foram considerados nesta primeira versão.

### **2.1 Adoção do mapa estratégico de governo como ponto de partida para a consulta pública**

O governador e a equipe dirigente recém-empossada, fundamentados nos relatórios da equipe de transição e no programa de campanha, elaboraram um mapa estratégico de governo, definindo eixos temáticos prioritários para a intervenção no período 2007-2010. Este mapa deveria ser considerado como ponto de partida para qualquer processo de consulta pública e para o planejamento das diversas secretarias, uma vez que continha as macroestratégias já desenhadas pelo programa de governo.

### **2.2 Enfoque territorial dos processos de planejamento**

A Bahia foi dividida em 26 territórios de identidade, considerando a sobreposição de aspectos relativos à cultura e identidade local e aspectos referentes às lógicas de organização espacial da intervenção das secretarias nas diferentes regiões do estado. O processo de consulta pública deveria ocorrer em torno desta unidade de planejamento (território de identidade), assim como deveria ser territorial a programação orçamentária do Estado, oriunda do PPA.

### **2.3 Envolvimento de todas as secretarias na implementação do PPA-P**

A fim de assegurar o enfoque territorial, os eventos de consulta pública deveriam acontecer em todos os 26 territórios. Entendida como proposta de governo, a consulta pública do PPA-P deveria ser abraçada por todas as secretarias, que arcariam em conjunto com os custos de sua implementação. Sendo assim, cada secretaria ficou responsável pela organização da consulta pública do PPA-P em um território de identidade.

#### 2.4 Aproveitamento de servidores públicos estaduais para moderação dos eventos

Iniciando uma nova gestão e contando com poucos quadros, a Secretaria de Planejamento (Seplan), responsável pela coordenação do PPA, não tinha condições de implementar sozinha este processo de consulta. Por outro lado, haviam servidores públicos de outras secretarias com experiência na moderação de eventos participativos que poderiam auxiliar esta ação. Foi enviada uma solicitação a cada secretaria e os servidores que se dispuseram foram incorporados ao processo, alimentando a criação de uma rede de moderadores da participação social.

A rede de moderadores foi uma iniciativa proposta em 2007 pelo então superintendente de gestão e avaliação da Seplan, Edson Valadares, como forma de viabilizar economicamente a realização da escuta social em todos os 26 territórios de identidade. A ideia consistia em identificar e capacitar servidores públicos estaduais de diversas secretarias para atuarem como moderadores das plenárias do PPA-P. A proposta encontrou grande adesão entre os servidores públicos estaduais, muitos deles sedentos de novos projetos e confiantes na mudança de orientação política do governo.

A metodologia apresentada pela Seplan para produção de propostas nos eventos territoriais tinha como base o mapa estratégico. Foi elaborada uma cartilha com todos os eixos temáticos e linhas de ação, e cada participante poderia fazer sua proposta dentro destas linhas. As salas foram organizadas por eixo temático e subtema, a fim de facilitar a sistematização das propostas.

Os moderadores receberam um treinamento para utilização de instrumentos de visualização do Metaplan, método escolhido pela Seplan para orientar o processo de consulta, e orientações detalhadas para moderação do evento, centrada na ideia da não intervenção do moderador no momento das proposições.

A consulta pública foi estruturada em quatro momentos: *i*) uma sensibilização inicial sobre o tema, realizada por meio de uma apresentação teatral de curta duração; *ii*) uma abertura oficial, na qual as autoridades tinham a palavra; *iii*) as oficinas temáticas para proposição propriamente dita; e *iv*) a plenária de apresentação das propostas e escolha dos representantes do Comitê de Acompanhamento do PPA (Cappa).

Os eventos estiveram, de modo geral, lotados, com uma média de quinhentos participantes por plenária territorial. A apresentação teatral foi bem-sucedida, e estabeleceu algumas bases para a discussão, a exemplo da igualdade do direito à voz independente das posições e papéis de representação dos participantes. Já a fala institucional se estendeu demasiadamente, e avançou pelo tempo de trabalho dos grupos.

Nas salas temáticas, o moderador entregava a cada pessoa uma cartilha com os eixos temáticos/linhas de ação e algumas filipetas, para que os participantes elaborassem suas propostas. Os presentes foram organizados em subgrupos para preenchimento das propostas, mas não havia uma discussão propriamente dita, *porque todas as propostas deveriam ser incluídas*. As propostas eram digitadas na sala por um digitador, dentro dos itens do eixo e subtema em questão. Ainda na sala, ao final da atividade, era feita uma leitura das propostas incluídas no caderno, que eram levadas à plenária. Nesta última parte do evento, um representante do grupo apresentava as propostas surgidas na sua sala.

Seguia-se a isso a escolha dos nomes dos participantes que representariam o território no Cappa, em discussões que se estendiam por um longo tempo.

Após as primeiras plenárias, objetivando assegurar o tempo necessário à escuta social das propostas, foi modificado o momento dedicado às instituições locais, que passaram a ser reunidas na véspera. Evitava-se assim que as instituições ultrapassassem o tempo que lhes era devido, fato que poderia atrapalhar a participação dos moradores locais.

Ao final das 26 plenárias territoriais do PPA-P, nesta primeira versão, foram geradas cerca de 8 mil propostas, com grande grau de variação no porte da ação sugerida, da mais específica e localizada à mais genérica e ampla, incluindo mesmo proposições que versavam sobre aspectos de ordem federal, como a criação de *campus* da Universidade Federal da Bahia.

Essa quantidade e diversidade de propostas, assim como a amplitude de enfoques, dificultaram o gerenciamento de sua incorporação às ações das secretarias. Muitas destas ações já se encontravam incluídas anteriormente no planejamento institucional, e foram executadas, mas o retorno dessa execução ao Cappa e à população dos territórios foi bastante complicado, dado o varejo das proposições.

### **3 A SEGUNDA EDIÇÃO DO PPA-P: MUDANÇA NO ENFOQUE METODOLÓGICO E A PERSPECTIVA DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL**

A dificuldade de gerenciar as proposições resultantes do processo participativo do PPA de 2007 levou a Seplan a rever suas estratégias de implementação das plenárias territoriais. A primeira iniciativa nesta direção foi a proposição de um seminário de apresentação do PPA com representantes territoriais, identificados entre os integrantes do Cappa, dos conselhos de desenvolvimento rural e da Coordenação de Desenvolvimento Territorial (Cedeter). Estes representantes passaram a integrar grupos de trabalho territoriais (GTTs), que tinham como finalidade mobilizar os municípios e territórios para a realização das plenárias do PPA. Pretendia-se, por meio deste seminário, apresentar o mapa estratégico de governo para o novo período e as limitações orçamentárias a que este estava sujeito, assim como provocar uma reflexão crítica dos participantes sobre o caráter varejista das proposições apresentadas

em 2007 e a necessidade de qualificar as propostas oriundas deste processo de participação.

Para tanto, a Seplan propunha, como parte integrante do seminário, a realização de uma oficina de trabalho que instrumentalizasse os GTTs para a mobilização dos municípios em torno das plenárias territoriais. Foi nesse contexto que a Secretaria de Administração do Estado da Bahia (Saeb), por meio de sua Coordenação de Educação Corporativa e Aprendizagem Organizacional (AO), entrou em cena, sendo convidada pela Seplan para montar e mediar a referida oficina.

Essa coordenação vinha desenvolvendo, desde 2007, quando foi criada, processos de mediação pedagógica em contextos reais de trabalho, com base no desenvolvimento de cinco competências centrais para a aprendizagem organizacional:<sup>1</sup> raciocínio sistêmico, propósito compartilhado, modelos mentais; maestria pessoal e conversação produtiva. Estas competências eram trabalhadas em oficinas customizadas, produzidas por demanda em torno de necessidades específicas das instituições demandantes. Este processo já havia sido desenvolvido anteriormente pela Coordenação de AO com a Seplan na construção de uma concepção compartilhada do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão, e essa experiência anterior motivou o convite feito à Saeb.

O convite da Seplan representou para a Coordenação de AO a possibilidade de estender ao campo das políticas públicas os processos de aprendizagem organizacional, até então desenvolvidos no âmbito interno das instituições públicas, e de pensar os eventos de consulta pública à sociedade como espaço de aprendizagem da participação e do controle social, relacionando a isso o desenvolvimento das competências já referidas.

Considerar as plenárias do PPA como espaço de aprendizagem da participação e ao mesmo tempo responder ao requisito da Seplan de qualificação das propostas tinha como premissa o entendimento de que o tipo de participação nos processos decisórios interfere na qualidade das decisões tomadas. A participação dos territórios no PPA vinha se caracterizando por tentar incluir o maior número

---

1. Aprendizagem organizacional é um conceito desenvolvido por Chris Argyris e Donald Schön (1978), com base no pressuposto de que a organização, enquanto corpo coletivo, constitui um sistema de interação, cuja qualidade é distinta das características de suas partes constituintes, uma vez que são as *relações* – e não o aglomerado de unidades – que criam e movimentam o sistema. Como estas relações não são corpos fixos, só existem na ação entre os sujeitos, só é possível aprender na interação, a partir da *reflexão-na-ação*, isto é, na investigação profunda da ação e dos pressupostos que a constituem. A base para essa investigação reflexiva da ação foi sistematizada e divulgada por Peter Senge (1990), discípulo de Argyris, e consiste no desenvolvimento de cinco competências: *i) raciocínio sistêmico*, que é a capacidade de enxergar o sistema como um todo nas relações que o constituem, identificando os pontos de conexão e alavancagem presentes nos processos diversos que o caracterizam; *ii) objetivo comum*, isto é, competência de construir propósito, visão e valores de forma compartilhada, de forma tal que diferentes sujeitos da organização nela se reconheçam; *iii) modelos mentais*, ou competência de investigar os pressupostos e crenças que estão subjacentes à ação de indivíduos e organizações, e que orientam de modo implícito sua percepção e sua atuação no sistema; *iv) maestria pessoal*, isto é, capacidade de relacionar sonhos e realidade, alinhando projeto pessoal e propósito organizacional, reduzindo os níveis de estresse e ansiedade na solução de problemas; e *v) aprendizagem em grupo* ou conversação produtiva: competência de desenvolver diálogos produtivos em equipes de trabalho de modo a permitir processos decisórios com base em informações válidas.

de propostas, sem uma análise mais sistêmica dos resultados do que estava sendo proposto. A escolha das propostas, além disso, era feita com base em quem falava mais alto ou em quem insistia mais, resultando, na maioria das vezes, em propostas que conduziam à dispersão de recursos e investimentos incapazes de mudar a qualidade de vida nos territórios. Na perspectiva da aprendizagem organizacional, era preciso pensar em outros princípios estruturadores da participação no PPA. A ideia foi recebida pela Coordenação de AO como um desafio e foi desenhada uma proposta inicial para o momento específico da oficina com os GTTs.

A partir da análise do conteúdo institucional do seminário, que aconteceria no primeiro dia do evento, e considerando as características do estilo de participação predominantes na sociedade civil, a coordenação propôs a estruturação da oficina com base em três princípios, que, no seu entender, deveriam ser estruturadores da participação social também nas plenárias do PPA.

### **3.1 Foco no desenvolvimento territorial**

A prática propositiva evidenciada em 2007 revelou um estilo de proposição centrado na necessidade imediata do indivíduo ou da organização local, em geral localizada na entidade ou no município, fazendo que se multiplicassem ações repetidas e de pouca repercussão, se consideradas da perspectiva territorial. Qualificar propostas, neste sentido, requeria o estabelecimento de foco no território como unidade de planejamento e uma atuação pedagógica na leitura dessa nova totalidade.

### **3.2 Foco no caráter estratégico das proposições**

Da mesma forma, as propostas apresentadas em 2007 se caracterizaram pelo privilégio da necessidade imediata, de curto prazo, sem análise do efeito da intervenção no processo de desenvolvimento. Ao adotar o foco no caráter estratégico das proposições, os participantes deveriam ser convidados a refletir sobre o impacto de cada proposição no desenvolvimento do território e analisar os pontos de alavancagem sobre os quais deveriam atuar.

### **3.3 Foco na inclusão da diversidade de interesses e segmentos**

Uma preocupação importante da Seplan no processo girava em torno da necessidade de que as proposições apresentadas refletissem a diversidade de interesses, segmentos e perspectivas existentes no território. A adoção do princípio de inclusão tinha implicações significativas no processo de mobilização para participação nas plenárias, sob a responsabilidade dos GTTs.

Com base nesses princípios, foi elaborada uma proposta de oficina que tinha como finalidade possibilitar aos GTTs uma reflexão sobre o PPA como instrumento de planejamento estratégico do Estado, a importância da participação da sociedade

neste processo de planejamento e o papel dos GTTs na mobilização e qualificação desta participação.

O desafio central deste momento era que os 280 participantes do evento, multiplicadores do processo em seus territórios, percebessem a necessidade de modificar as práticas usuais de tomada de decisão presentes nos processos de consulta pública e desejassem fazê-lo. Também se pretendia que os GTTs montassem um plano de mobilização e articulação do território prévio às plenárias, nos quais fosse levada em conta esta ênfase na garantia da qualidade da participação do território.

O tratamento pedagógico dado à preparação dos representantes dos GTTs para o processo de mobilização, a combinação de momentos de sensibilização, reflexão e produção como estrutura de organização dos conteúdos e a dinâmica de ação-reflexão-ação adotada como estratégia metodológica produziram um grande efeito nos participantes da oficina, e possibilitou a produção de planos de mobilização criativos e viáveis.<sup>2</sup>

O sucesso do evento fez com que a Saeb, inicialmente convidada para construir e mediar as oficinas preparatórias do PPA-P com os grupos de trabalho territoriais (GTTs), fosse solicitada, na sequência, para elaborar a metodologia do PPA-P como um todo e orientar sua implementação nos territórios de identidade, com o suporte da Rede de Moderadores do Estado.

A demanda da Seplan com relação ao processo de consulta participativa que deveria ocorrer nas plenárias territoriais girava em torno da necessidade de qualificar a participação dos territórios no planejamento estadual, reduzir o número de propostas e garantir uma priorização centrada no estratégico e no enfoque territorial.

Originalmente, foi proposta pela Saeb a realização de uma oficina de desenvolvimento territorial anterior às plenárias naqueles territórios que não tivessem ainda um plano de desenvolvimento. Essas oficinas possibilitariam a eles esboçar uma proposta estratégica, que seria validada nas plenárias. Com isso, a equipe pretendia possibilitar uma reflexão mais cuidadosa sobre o território e um tempo de reflexão mais condizente com a análise dos pontos de alavancagem sobre os quais se deveria intervir. Estas oficinas, entretanto, não puderam acontecer em

---

2. A metodologia adotada na oficina priorizou o uso de técnicas grupais que promoviam a reflexão-na-ação. A apresentação dos participantes sugeria que cada um dissesse uma qualidade pessoal e uma qualidade da cidade em que morava, e essas qualidades eram registradas num painel por território. Essa dinâmica possibilitou materializar para os participantes sua vinculação territorial e trazer uma reflexão sobre o território como espaço de relações. Seguiu-se a essa atividade uma explicação introdutória sobre planejamento, enfatizando o planejamento como ato de escolha, de tomada de decisão, e o sentido do PPA-P nesse contexto. Depois foi proposto um trabalho de grupo em torno de frases que evidenciavam o estilo de participação em uso, para que pudesse ser analisado e reformulado. Esta fase do trabalho estabeleceu a sensibilidade necessária para compreensão dos princípios norteadores que estavam sendo propostos e sua adoção na produção das estratégias de mobilização e articulação para cada território particular.

função dos custos delas decorrentes,<sup>3</sup> considerados elevados pela Seplan, e pela exiguidade de prazo entre o momento da proposição e a agenda das plenárias. Parte desta intenção planejadora teve, portanto, que ser incorporada à metodologia das oficinas temáticas das plenárias.

O processo de concepção da metodologia de implementação das plenárias territoriais tinha como desafios centrais: criar um senso de unidade entre participantes, estabelecer parâmetros para uma escolha informada e viabilizar o tempo mínimo necessário para a produção e priorização de propostas.

A proposta metodológica resultante desses desafios foi uma oficina estruturada em três momentos: *i*) sensibilização e alinhamento de princípios, a fim de estabelecer o senso de unidade necessário ao processo decisório; *ii*) análise do contexto territorial em relação ao tema, como fonte de informação necessária ao processo de escolha; e *iii*) proposição e priorização de propostas propriamente ditas. Esta combinação de atividades requeria um tempo mínimo de seis horas de trabalho com os participantes e, em consequência, menos tempo destinado à abertura institucional, já que o evento como um todo teria duração de apenas um dia.

De início, este requisito de tempo se apresentou à Seplan como algo impossível de ser negociado, a partir da experiência do PPA anterior. A contribuição da Secretaria de Relações Institucionais (Serin) foi fundamental a esse respeito, negociando com a Casa Civil um modelo de articulação em que as instituições se reuniram na véspera das plenárias, e estabelecendo que, durante a abertura, a palavra seria franqueada apenas ao secretário de planejamento, ao secretário responsável pela logística da plenária e ao prefeito anfitrião.<sup>4</sup> Embora esta pareça uma negociação simples, de fato não o é. A oportunidade de falar para uma grande plateia em um evento que envolve a aplicação de recursos e a negociação de agenda de políticas públicas é disputada por grande parte dos dirigentes políticos locais, sobretudo quando o governador está presente. A recusa da palavra a estes representantes institucionais pode ser considerada ofensiva e a pressão exercida sobre a Casa Civil nesse sentido é grande. Além disso, nos territórios onde era prevista a presença do governador, o cerimonial tinha suas próprias leis de organização, e não estava acostumado a uma interferência neste campo. Em que pesem essas dificuldades, a plenária do PPA constituía um momento de escuta social, em que

3. Além dos custos de deslocamento e diária dos moderadores, a realização das oficinas demandaria hospedagem e alimentação dos participantes dos municípios integrantes de cada território, e não havia nem recursos disponíveis nem tempo suficiente para licitação dos serviços mencionados.

4. A organização da plenária territorial de 2011 seguiu o modelo das plenárias de 2007, no qual cada secretaria adotou um território, responsabilizando-se pela logística deste. Por isso, ficou definida a participação do secretário da pasta em questão na mesa de abertura, junto com o secretário de planejamento, que participava representando o governador, e o prefeito da cidade que sediava a plenária, representando as instituições locais. O governador não participou de nenhuma plenária, evitando que seu cerimonial interferisse na dinâmica do evento.



a palavra pertencia à sociedade civil, cabendo ao Estado escutar, e as instituições precisaram aprender a lidar com isso.

Para as oficinas, foi adotado um jogo que abordava as formas de relação expressas pelos municípios e entidades nos processos coletivos relativos ao território, se de competição ou cooperação, como forma de validar os princípios propostos para o planejamento, os mesmos propostos no processo de mobilização já trabalhados com os GTTs. A isto se seguiria um exercício de diagnóstico do território em relação ao tema, a elaboração de propostas para tratamento das questões diagnosticadas, e a priorização com base nos princípios estabelecidos.

Para viabilizar a implementação dessa metodologia, foi proposto um treinamento específico para a rede de moderadores, no qual eles pudessem, simultaneamente, compreender a lógica da escolha metodológica e vivenciar os processos que posteriormente eles mediarão.

#### **4 A REDE DE MODERADORES:<sup>5</sup> MECANISMO DE APRENDIZAGEM NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO**

A Rede de Moderadores, formada a partir da primeira edição do PPA-P, constituía-se no grande aliado para viabilização das plenárias, que necessitariam de profissionais capazes de mediar os processos de aprendizagem e produção que nelas estavam previstos. A rede, contudo, havia se constituído com base no raciocínio da moderação de processos, estruturada sob o princípio da não intervenção. Na moderação, cabe ao moderador um papel menor de organizador dos debates, de modo a possibilitar que todos os participantes tenham acesso a palavra e que aquilo que é dito ou proposto seja registrado.

A metodologia proposta para a segunda edição do PPA-P requeria dos servidores que integravam a rede mais que o papel de moderadores, devendo atuar como mediadores de aprendizagem, intervindo nos processos de modo a impulsionar a investigação, a reflexão e a análise dos temas. Diferentemente do moderador, o mediador intervém no processo, estimulando a reflexão, mas não interfere no resultado da escolha. Este limite entre processo e produto é muito tênue e requer

---

5. O nome dado a esta rede – moderadores – se origina da lógica de moderação proposta na Metodologia Metaplan. Este método, criado pela GTZ (organização alemã vinculada a projetos de cooperação técnica com organizações não governamentais – ONGs brasileiras), e muito utilizado pelas organizações não governamentais durante a década de 1990 e nos primeiros anos do novo século, defendia uma concepção de planejamento participativo no qual a intervenção do profissional responsável pela condução do processo deveria ser a mínima possível, tal como a de um moderador de uma mesa de debate que apenas assegura que os debatedores não monopolizem a palavra nem extrapolem o tempo estabelecido para cada um. Ao adotar esta terminologia para a rede de moderadores, a Seplan pretendia deixar claro aos servidores públicos estaduais que a palavra era da sociedade e que não lhes caberia interferir nos debates, salvo para assegurar o direito de fala a todos os participantes e a inclusão de todas as propostas. Esta rede foi instituída formalmente em 25 de setembro de 2009 por meio do Decreto nº 11.729, passando a designar-se Núcleo de Moderadores, vinculada à Seplan (Bahia, 2009).

um olhar sobre o outro, sobre o processo e sobre si mesmo, a que os moderadores não estavam acostumados.

A Saeb montou então um processo de capacitação da rede, iniciado com uma oficina cujo conteúdo e forma eram aderentes com a mediação que os servidores deveriam realizar nas plenárias. Além desta primeira capacitação, foi montado um sistema de demonstração metodológica, realizado por ocasião da primeira plenária, ocorrida em Feira de Santana. Foram escalados para mediar as oficinas temáticas da plenária aqueles moderadores que participavam mais assiduamente do Programa de Instrutoria Interna coordenado pela Saeb. Estes moderadores vinham recebendo capacitações específicas na área da mediação pedagógica e assimilaram com mais facilidade as nuances da proposta metodológica concebida para a plenária. A eles coube a mediação das oficinas e os demais moderadores foram distribuídos nas salas que aqueles coordenaram, a fim de observar a implementação do processo. Ao final do evento, foi realizada uma reunião de avaliação com a rede de moderadores. Nas plenárias seguintes, o mesmo desenho foi adotado: eram formadas duplas de moderadores por sala – em geral, oito salas por plenária – os demais se distribuíam como ouvintes, e, ao final do evento, se reuniam para avaliar o processo.

Reunidos após a realização da última plenária para avaliar o processo como um todo, os servidores integrantes da rede observaram que o processo do PPA participativo contribuiu significativamente para sua aprendizagem pessoal, seja no que diz respeito à prática da mediação pedagógica, seja no que se refere a conhecimento da realidade vivida pelos territórios, contribuindo assim para seu aperfeiçoamento enquanto servidores públicos e, por conseguinte, do próprio Estado. Como acertos do processo, foram destacados a proposta metodológica e sua contribuição na definição dos princípios orientadores do PPA-P, e o planejamento e a organização presentes na coordenação dos trabalhos. As dificuldades apresentadas se referiram basicamente às condições de logística oferecidas aos moderadores e à precariedade do processo de mobilização prévio em algumas plenárias territoriais, cuja realização foi muito próxima do evento de formação dos GTTs.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: RESULTADOS E DESAFIOS**

Os resultados da abordagem metodológica foram significativos. Em relação à expectativa da Seplan de qualificação da participação e das propostas, a metodologia adotada foi considerada por aquela instituição como o diferencial do PPA-P, implicando avanço no perfil das propostas e na lógica de sistematização destas, permitindo uma redução no número de proposições da ordem de 8 mil, em 2007, para 1.952, em 2011, e uma melhor classificação destas.

Foram credenciados para as oficinas 6.042 participantes, além daqueles que ficaram nas salas sem credenciamento,<sup>6</sup> com uma média de 75 propostas por território.

A metodologia proposta se revelou acertada, promovendo a participação, a reflexão e a utilização dos princípios no processo de proposição e priorização. O trabalho preparatório com os GTTs possibilitou aos representantes territoriais compreender o processo do PPA Participativo e seu papel como mobilizadores e articuladores da participação social, instrumentalizando-os com roteiros de ação, ainda que nem todos tenham implementado efetivamente as ações de mobilização planejadas e assegurado o critério da diversidade na escolha dos participantes credenciados. Em decorrência desta fragilidade, em algumas plenárias, o público das oficinas apresentou grande concentração de servidores públicos locais e pouca diversificação interna de segmentos sociais.

Em avaliação realizada posteriormente pela Coordenação de Educação Corporativa e Aprendizagem Organizacional da Saeb com os dirigentes da Seplan acerca do processo adotado para o PPA-P 2012-2015, foram identificados como resultados positivos do processo:

- sensibilidade gerada na Seplan e demais secretarias participantes da coordenação do PPA-P em torno da importância e dos mecanismos de escuta social;
- qualificação e visibilidade da rede de moderadores, com avanços no papel da moderação, destacando-se a atuação ampliada, a intervenção consistente e maior segurança na condução;
- economia gerada pelo formato adotado para implementação dos processos participativos;
- avanços nos resultados das propostas e na lógica de sistematização, com redução da quantidade de propostas, priorização centrada no território e agrupamentos de resultados entre territórios;
- fortalecimento das redes de representantes territoriais, com ênfase na compreensão do papel dos GTTs e na instrumentalização de sua ação;

---

6. Diferentemente do que ocorreu em 2007, quando a participação nas plenárias estava aberta a quem quisesse ir, a equipe da Seplan, preocupada com a qualidade das discussões, decidiu em 2011 que as plenárias seriam reduzidas à uma média de duzentos participantes por evento, entre os quais os representantes dos colegiados territoriais, lideranças sociais legitimadas por suas instituições e representantes dos poderes públicos municipais e estaduais. Este acordo foi debatido com a Coordenação Estadual de Territórios (Cedeter), com o Cappa e com os colegiados e foi acatado. Em alguns territórios, nos quais os GTTs estavam mais bem organizados, foram realizados eventos prévios nos quais estes representantes foram escolhidos democraticamente, mas em sua maioria, o processo de escolha de representantes seguiu a mesma velha lógica de indicação das instituições mais próximas dos conselhos e, entre estas, das lideranças já em evidência. Estes representantes, que tiveram seus nomes encaminhados à Seplan pelos conselhos de desenvolvimento rural, foram previamente credenciados para participar no evento. Mesmo assim, ninguém foi barrado: as pessoas que compareceram sem estar credenciadas tiveram acesso às plenárias e, como não havia controle de votação nas salas, participaram sem restrições.

- número representativo de participantes em quantidade capaz de viabilizar a reflexão;
- fortalecimento da relação Estado-sociedade.

Da perspectiva metodológica, a Seplan tem, diante de si, alguns importantes desafios no campo do planejamento estadual participativo:

- dar sustentabilidade ao processo, com ações consistentes de acompanhamento e avaliação do PPA;
- viabilizar a formação e o aprimoramento das redes de representantes territoriais (GTTs), moderadores, e da sociedade civil organizada;
- estabelecer diálogos territoriais para devolução dos resultados do PPA-P;
- realizar plenárias prévias nos municípios e territórios para alinhar o processo de planejamento;
- fortalecer internamente e nas instituições públicas a adoção do enfoque territorial;
- atuar de forma sistêmica internamente, integrando e articulando os olhares e negócios das diferentes superintendências em torno de propósito, princípios e estratégias comuns, atuando com senso de unidade.

Em que pese esses desafios, o sucesso da abordagem de aprendizagem da participação como estratégia de fortalecimento da consulta pública no PPA-P motivou a adoção desse desenho em outros espaços de mesma natureza, a exemplo do Fórum do Pacto pela Vida, das conferências territoriais e estadual de juventude e das conferências de meio ambiente. Esse processo tem contribuído igualmente para a aprendizagem da participação também no serviço público e para o desenvolvimento de um novo olhar sobre a relação Estado-sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. **Organizational learning**: a theory of action perspective. Reading/Mass: Addison-Wesley, 1978.

BRASIL. Presidência da República. Constituição Federal de 1988. 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/pgL9gi>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

ESTADO DA BAHIA. Decreto nº 11.729, de 25 de setembro de 2009. Institui o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2009.

SENGE, P. M. **A quinta disciplina**. São Paulo: Editora Best Seller, 1990.



## Parte IV

# Participação e Desenvolvimento



## **MODELO DE INTEGRAÇÃO DE AGENDAS: PROPOSTA PARA O DESENHO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS A PARTIR DO PARADIGMA DE GOVERNO ABERTO**

Sérgio Roberto Guedes Reis

### **1 INTRODUÇÃO**

O capítulo parte, por meio de breve recuperação histórica, da existência de um contexto de demandas sociais crescentes no Brasil e em outros países do globo, conectando o fenômeno a um movimento mais amplo de reconfiguração das relações entre cidadania e Estado, fundamentada em debate, caro à sociologia contemporânea, concernente à existência (ou não) de uma transição paradigmática acerca dos valores que compõem o momento histórico conhecido como Modernidade. Com base nesse primado, são discutidas as implicações dessa eventual mudança axiológica para o campo da gestão pública, o qual contou com o predomínio recente do chamado modelo gerencial.

Levando-se em conta a postulação de um conjunto de desafios não endereçados pelo gerencialismo, apresenta-se como pano de fundo o paradigma de governo aberto, construído com base em princípios da denominada teoria crítica, como uma possibilidade alternativa de conformação da gestão pública, conectando-o ao momento transicional apontado na introdução do capítulo. A partir daí, é apresentada a proposta de viabilização desse modelo da perspectiva do planejamento, por meio do modelo de integração de agendas. São apresentados, enfim, elementos para sua eventual implementação para viabilizar o novo Planejamento Plurianual em âmbito federal. Como conclusão, são sintetizadas e recuperadas as respostas que o modelo defendido pode oferecer aos desafios correntes do planejamento público brasileiro, enunciados ao longo do capítulo.

### **2 HISTÓRIA E CONTEXTO**

Em junho de 2013, milhões de cidadãos brasileiros foram às ruas, em centenas de municípios, veicular interesses – melhoria dos serviços públicos (transporte, saúde, educação, segurança pública, habitação), combate à corrupção, expansão de direitos difusos e de minorias. O fenômeno, ainda não totalmente dissecado por especialistas, foi de modo geral considerado complexo exatamente pela

presença de tantas e diversas agendas – as quais, por vezes, eram contraditórias entre si, seja pelas clivagens ideológicas internas a cada tema, seja pelo eventual impacto do conteúdo de uma deliberação em uma dada arena de política pública sobre outra. É possível conjecturar, apesar dessas expressivas dificuldades analíticas, que o elemento comum básico, capaz de agregar boa parte dos partícipes desse evento, foi a vontade – objetiva ou subjetiva, consciência ou não – de participar da gestão pública. Esse diagnóstico é fundamentalmente importante para pensar a respeito do caráter vigente do interrelacionamento entre cidadãos e Estado, da conformação dos espaços públicos e de seu sentido social, da própria noção de República.

Desde pelo menos os anos 1980, autores destacados têm debatido a respeito da existência ou não de processos mais ou menos sistêmicos de mudança estrutural nos valores e práticas que conformam a ação e a existência, em último termo, da sociedade. Santos (2006), por exemplo, fala em “transição paradigmática” ao enunciar a ocorrência histórica de transformações sólidas nos fundamentos epistemológicos e axiológicos que disseram respeito à sociedade (ou, pelo menos, à sua interpretação ocidental), ao longo dos últimos séculos – a(s) chamada(s) Modernidade(s). Na medida em que a forma Estado expressa um momento importante do que foi a constituição da relação entre sociedade civil e política nesse intervalo temporal, a identificação das eventuais mudanças nessas interfaces faz parte do processo maior de questionamento a respeito do sentido e do conteúdo da transição paradigmática supracitada.

Por certo, se há relativa concordância a respeito da existência em si de transformações de maior ou menor monta no caráter das relações sociais, as divergências a respeito da radicalidade das mudanças são consideráveis. Se há pensadores que compreendem o momento presente como de rejeição dos postulados mais significativos da Modernidade (Lyotard, 1993), outros o compreendem como o de sua realização mais pungente (Habermas, 2000), ao passo que ainda é possível encontrar teses que observam que o rol de transformações ainda faz parte de outros momentos da própria Modernidade (Bauman, 2001), bem como analistas que propõem a concepção de existência simultânea de múltiplas modernidades (Eisenstadt, 2000), e aqueles que assinalam a transição para outra configuração, sem enunciá-la *a priori* (Santos, 2006) – além de várias e várias outras possibilidades teóricas.

Do ponto de vista da reflexão aqui apresentada, não é relevante o esmiuçamento das clivagens apontadas antes, mas sim a observação da existência em si dos diagnósticos que tratam da conformação de processos de transição. No que se refere ao escopo deste capítulo, esses processos de transição se referem mais genericamente ao caráter das relações entre Estado e sociedade e, mais



propriamente, à gestão pública em si, como campo do conhecimento e da ação no espaço público. Em sentido teórico, o chamado paradigma burocrático, postulado a partir das contribuições de Weber (1982), expressou um determinado conjunto de concepções a respeito da razão de ser do Estado, de sua forma de funcionamento, do modo de produção das políticas públicas, do perfil dos agentes competentes para nele atuarem. Esse modelo foi questionado a partir de fins da década de 1970 por aquilo que ficou conhecido como “paradigma gerencial”, dotado de uma série de pressupostos e concepções próprias, apesar de não promover, em sentido estrito, uma negação absoluta da leitura burocrática.

A partir das experiências toyotistas – vivenciadas no mundo privado – e de suas traduções teóricas viabilizadas a partir da chamada administração por objetivos (Drucker, 1954), o gerencialismo surgiu como resposta ao que se proclamou como “ineficiência intrínseca do Estado”, mediada por um contexto de demandas sociais crescentes e de crise financeira sistêmica, situações que superavam a capacidade do ente em promover soluções de política pública capazes de, ao mesmo tempo, serem eficientes diante das restrições orçamentárias e eficazes em atender os sujeitos sociais, os quais contavam com cada vez mais direitos.

O discurso de enfrentamento dessa crise compreendida como estrutural passava, então, por processos de transferência generalizada de atribuições até então pertencentes ao Estado para a iniciativa privada, tais como serviços públicos de saúde, segurança, educação, cultura e infraestrutura. Idealmente, o Estado deveria ser constituído apenas por um rol de elementos mínimos necessários – justiça, diplomacia e serviços fazendários (de arrecadação). O modelo, bastante vinculado, portanto, às guinadas conservadoras, em sentido político, e neoclássica/neoliberal, em sentido econômico, propunha uma concepção passiva de cidadania: o beneficiário da política pública era ora o “pagador de impostos” (o *taxpayer*), ora o “cliente” (dentro da linhagem consumerista desse paradigma).

### 3 O MODELO DE INTEGRAÇÃO DE AGENDAS: UMA PROPOSTA PARA O AGIR

A proposta em questão tem o propósito de endereçar soluções para um rol expressivo de preocupações longamente debatidas na literatura (Cardoso Júnior, 2011; Core, 2004; Da Silva, 2007; Fonseca, 2013; Neiva, 2011; Schick, 2006) e prementes para a realidade brasileira do ponto de vista do planejamento e da gestão pública, entre elas:

- que seja concedida relevância aos planos de governo, discutidos ao longo do processo eleitoral, de modo a encaixá-los como um momento necessário do planejamento governamental de médio prazo e da formulação de políticas públicas;

- que seja construída uma tecnologia de planejamento que, ao mesmo tempo, também signifique uma metodologia de formulação de políticas públicas;
- que essa integração entre formulação e planejamento faça com que as políticas (*policies*) sejam simultaneamente caracterizadas de forma estratégica e preenchidas de claro sentido axiológico;
- que o processo em si de planejamento, formatado com base em um paradigma de gestão pública, venha a ser capaz de representar, de forma concertada, os interesses sociais e os problemas vivenciados pelos beneficiários das políticas públicas;
- que o conteúdo propriamente dito do planejamento venha a, simultaneamente, representar aquilo que o governo faz – tornando o PPA, portanto, um instrumento de controle social – e aquilo que ocorre dentro das organizações públicas – em sentido estratégico e operacional –, de forma a afastar a percepção de que o PPA venha a ser uma mera “peça ficcional”;
- que os planos setoriais de longo prazo venham a ser, de fato, considerados para a realização do processo de planejamento, considerando a relevância da sua contribuição ao PPA, ao trazer para o nível tático conjuntos de reflexões intergeracionais, unindo à visão de médio prazo uma ótica verdadeiramente estratégica;
- que, efetivamente, ocorra uma produtiva integração entre os processos de planejamento e orçamento, sem que o primeiro seja mera *proxy* do segundo, e sem que tal integração venha a ocorrer a partir de mera automatização na dotação de recursos;
- que seja elaborada uma lógica de planejamento que esteja coerentemente conectada a um modo circunstanciado de intervenção na realidade pública, ou seja, a um paradigma de gestão pública – e que este modelo esteja conectado, por sua vez, às necessidades do tempo presente;
- que o resultado desse processo de planejamento permita a conformação de políticas públicas transsetoriais, as quais respondam, de forma não segmentada, aos desafios vividos pela sociedade brasileira;
- que seja possível elaborar um modelo de planejamento que seja, simultaneamente, analítico e normativo, isto é, capaz de permitir a análise do comportamento dos atores envolvidos no processo e, principalmente, de propor, como práxis, encaminhamentos possíveis para o processo de formulação e planejamento das políticas públicas.

### 3.1 Um novo paradigma de gestão e o seu momento de planejamento

O modelo de integração de agendas constitui uma proposta de metodologia para o desenvolvimento integrado de planejamento governamental e de formulação de políticas públicas. Trata-se de tecnologia concebida a partir de teorização voltada a conceber um paradigma de gestão pública alternativo ao chamado modelo gerencialista (o *new public management*). Esse modelo, por sua vez, propõe uma interpretação do conjunto de práticas governamentais conhecidas como governo aberto, a partir de princípios analítico-propositivos e caros à denominada teoria crítica (Reis, 2014a).

Esse modelo de gestão pública é estruturado a partir de um rol de considerações. Primeiramente, o governo aberto, como prática crescente na administração pública, é constituído a partir de quatro princípios básicos: transparência, participação, tecnologia e inovação e *accountability* (ou controle social).<sup>1</sup> Para que possa ser compreendido como um paradigma de gestão pública, o governo aberto precisa apresentar soluções circunstanciadas e sistêmicas para os problemas da esfera pública. Uma solução teórica possível para endereçar essa questão é a consideração da necessidade de articulação produtiva e coerente entre os princípios componentes do governo aberto. Nessa lógica, normativamente, as ações desenvolvidas pelo Estado devem ser permeadas, simultaneamente, por todos os princípios constitutivos de governo aberto. Por sua vez, os princípios em questão devem ser coerentes entre si, axiologicamente falando: a realização do princípio da inovação em uma dada ação não pode prescindir da participação popular como componente constitutivo da própria inovação, ou seja, os princípios devem ser sinérgicos entre si, retroalimentando-se.

Para além disso, em sentido paradigmático, a ação de gestão deve se desenrolar de maneira conforme a essa concepção ao longo de todo o ciclo das políticas públicas – formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Um conceito filosófico capaz de realizar as preocupações conceituais elencadas previamente é o de práxis (Horkheimer, 1983), desenvolvido ainda na primeira geração da chamada Escola de Frankfurt. A partir desse conceito, torna-se viável delinear uma forma de ação possível para a gestão pública na qual possam ser combinados teoria e prática, reflexão e ação, até se alcançar a sua conexão com o mundo das políticas públicas: a formulação e a implementação. A coerência entre princípios, entre as fases do ciclo e entre ambas produz, enfim, uma nova axiologia à gestão pública, na medida em que lhe confere sentido de totalidade e nela introduz, intrinsecamente, o componente da cidadania como

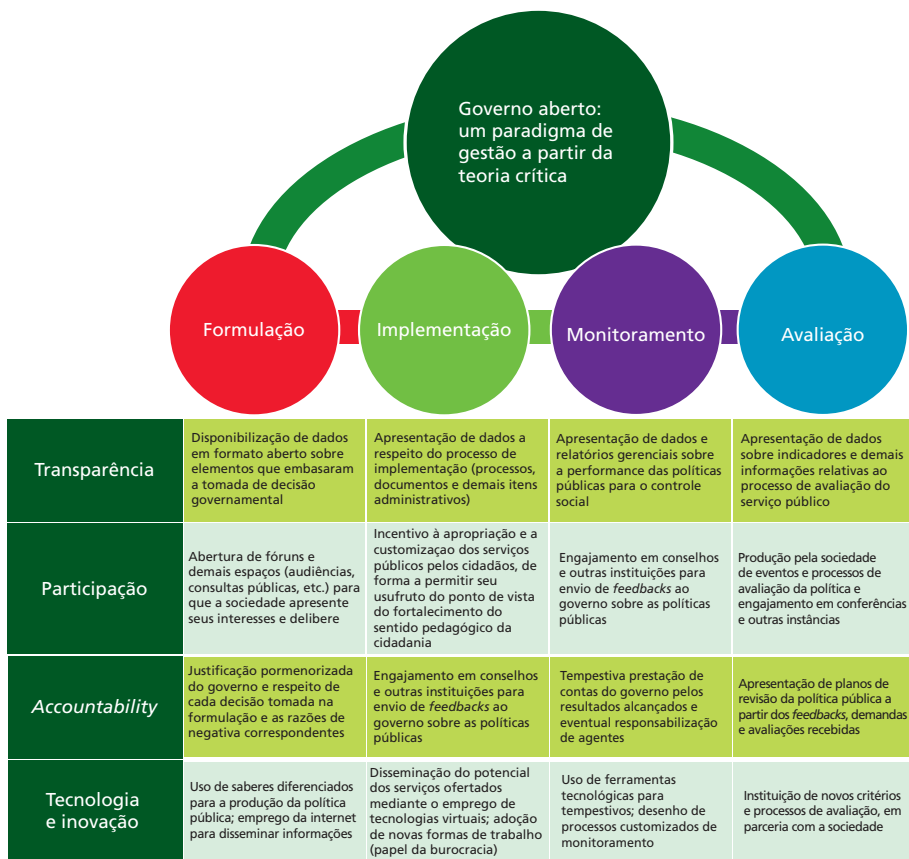
---

1. O debate conceitual a respeito dos diferentes princípios constitutivos do governo aberto – a depender de cada experiência de implementação – pode ser encontrado em Reis (2014b).

constituente necessário à sua realização – reconfigurando, portanto, a própria noção de espaço público.

A síntese da realização desse conjunto de considerações e premissas pode ser melhor observada a partir da representação gráfica da figura 1.

FIGURA 1  
O paradigma de governo aberto, interpretado a partir da teoria crítica

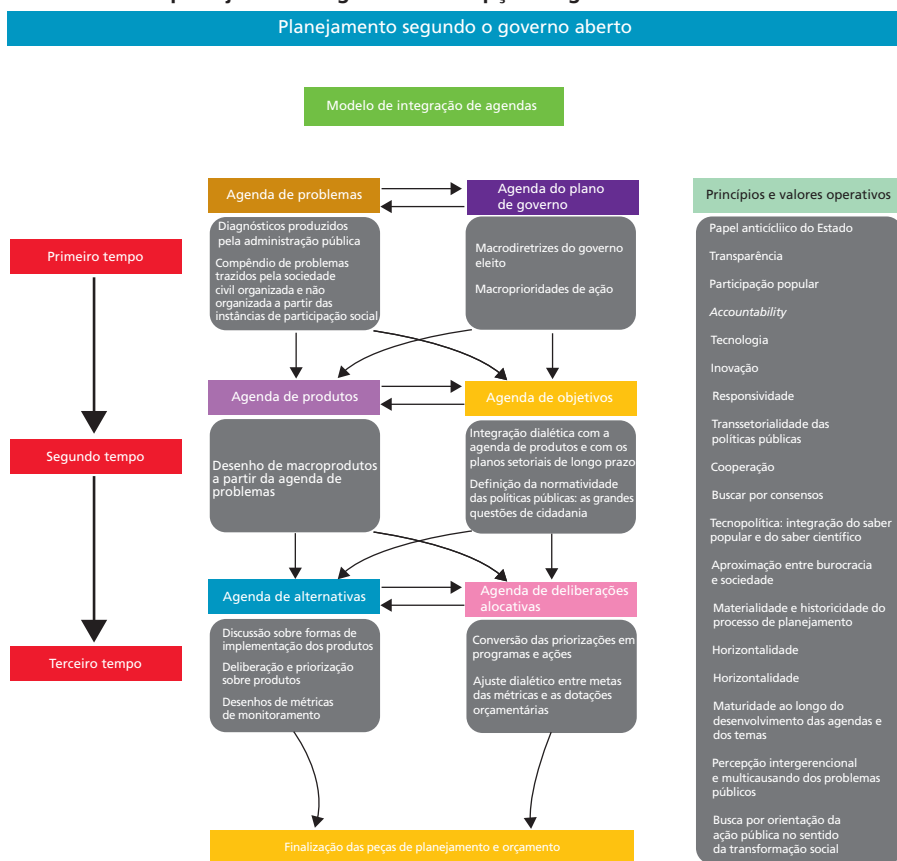


Fonte: Reis e Neves (2013).  
Elaboração do autor.

Em outra oportunidade, desenvolveu-se a compreensão de que a conformação de um paradigma autônomo de gestão pública depende não só de um arcabouço filosófico basilar, mas também de sua capacidade de fornecer soluções próprias e coerentes para domínios fundamentais da gestão pública, notadamente questões como o planejamento governamental, a gestão de pessoas, a concepção de burocracia e a conformação de estruturas organizacionais.

No que se refere ao planejamento, então, o modelo de integração de agendas busca ser a realização do paradigma de governo aberto, segundo a teoria crítica. Com o propósito de buscar endereçar o rol de preocupações elencado na abertura deste trabalho, o modelo é estruturado conforme a figura 2.

FIGURA 2  
Modelo de planejamento segundo a concepção de governo aberto



Fonte: Reis (2014a).  
Elaboração do autor.

Uma questão fundamental para o posicionamento do modelo proposto como derivação do paradigma de governo aberto segundo a teoria crítica é o entendimento de que cada um dos seus momentos constitutivos (as seis agendas e as suas integrações em três tempos) é viabilizado mediante o intensivo emprego dos princípios de governo aberto enunciados anteriormente: participação popular, controle social, transparência e tecnologia e inovação.

Em outras palavras, o processo de realização do planejamento estratégico, nessa lógica, deverá estar continuamente permeado por tais princípios: a construção de cada agenda e a sua integração deve contar com ampla participação da sociedade, a qual deve estar em condições de influir nos processos deliberativos, de propor outros rumos, de assinalar seu grau de satisfação com o desenvolvimento dos trabalhos; os documentos produzidos e utilizados devem ser públicos, livres, gratuitos e de fácil usabilidade (isto é, o acesso às informações), de forma a permitirem que a participação tenha qualidade e o controle social, eficácia; as estratégias de engajamento, sensibilização e deliberação devem ser inovadoras e voltadas à realização quantitativa e qualitativa da cidadania – a tecnologia deve remover impeditivos à participação e constituir um canal válido para a veiculação do sentimento social, sem que se torne um fim em si mesma.

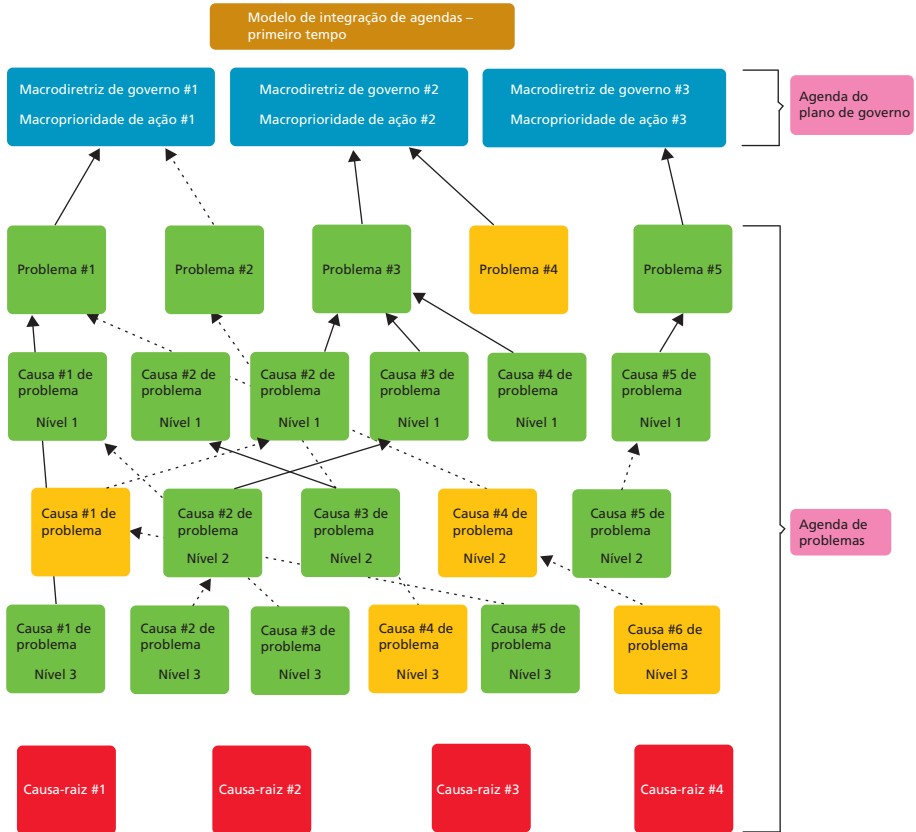
O modelo, conforme a representação da figura 2, está estruturado em três tempos (ou momentos) do processo de planejamento:

1) *No primeiro tempo, articulam-se a agenda de problemas e a agenda do plano de governo:*

- a *agenda de problemas* diz respeito a conjuntos de diagnósticos situacionais:
  - i) produzidos pela própria administração pública – realizados por institutos de pesquisa, escolas de governo, pela própria unidade responsável diretamente pela política em questão etc.;
  - ii) produzidos pela população – a partir de processos de consulta e deliberação convocados pelo próprio governo, ou mesmo autonomamente, com base em relatórios feitos por organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais ou *think tanks*;
  - iii) produzidos pela academia, com base em estudos desenvolvidos em universidades públicas e privadas; e
- a *agenda do plano de governo* expressa, idealmente, o conteúdo dos documentos produzidos pelos mandatários eleitos, mais propriamente as macrodiretrizes e as macroprioridades de ação.

A integração entre ambas as agendas é viabilizada por meio de um *mapa-diagnóstico*, conforme a seguir.

FIGURA 3  
Modelo de integração de agendas – primeiro tempo



Elaboração do autor.

O mapa-diagnóstico que consolida os elementos do primeiro tempo possui similitudes perceptíveis com as árvores de problemas contidas no planejamento estratégico situacional (PES) (Matus, 1996). De fato, busca-se aqui atender a um primado central contido tanto no arcabouço filosófico no qual se insere a teoria crítica como nas reflexões originais do economista Carlos Matus, criador do PES. Tanto aqui como lá, parte-se da consideração de que é a realidade material o insumo fundamental para a produção de lógicas de intervenção na esfera pública. A origem dessa construção, no entanto, não é meramente lógica, mas histórica e ideológica, remontando a concepções que tratam do papel existencial do Estado – a transformação social. Em paralelo, consta ainda em comum entre ambas as perspectivas a noção de que o domínio da gestão pública é, ao mesmo tempo, técnico e político. Nesse sentido, o planejamento não é estocástico ou determinístico, mas sujeito às tensões sociais, e voltado a ser dinâmico, precedendo e presidindo a ação (*op. cit.*).

Em sentido mais amplo, o primeiro tempo do modelo de integração de agendas se difere da perspectiva matusiana por privilegiar, intrinsecamente, a participação popular como elemento ativo do processo construtivo do planejamento – e não mero ator a ser considerado pelo político formulador como ente dotado de expectativas próprias. Ou seja: em consonância com primados clássicos da Escola de Frankfurt, o cidadão é objeto e sujeito da gestão pública, em todos os seus momentos, devendo ser reconhecido como tal ao longo do processo de planejamento e formulação de políticas públicas.

Mais especificamente, de uma perspectiva metodológica, o mapa-diagnóstico não necessariamente conta com a declaração de um problema central como fundamento para o processo de construção da árvore de problemas, conforme pensado por Matus. Aqui, a preocupação maior se encontra na adequada concatenação dos regimes de problemas (independentemente do autor que as identifica), de forma a potencializar a qualidade do diagnóstico situacional, de acordo com o nível de profundidade das questões apontadas (do ponto de vista de sua complexidade).

Diferentemente do formulado por Matus, os problemas identificados e suas causas são conectados às macrodiretrizes e macroprioridades de ação identificadas no plano de governo. No PES, o raciocínio é constituído de forma a articular problemas e suas consequências. A opção adotada no modelo de integração de agendas atende a três propósitos: *i*) fortalecer o diagnóstico situacional a partir da inclusão de uma perspectiva política relevante (a sensibilidade do tomador de decisões e de sua equipe em observar oportunidades de melhoria para uma dada política); *ii*) contribuir para o processo de priorização ao longo do processo de planejamento, a partir da demarcação dos elementos que ensejam, a princípio, intervenção mais tempestiva por parte do governo; *iii*) permitir que o mapa-diagnóstico venha a ser, também, um instrumento analítico – e não apenas normativo – de forma a se viabilizar estudos a respeito da acurácia do próprio processo político de determinação das macrodiretrizes de ação. Nesse sentido, o mapa-diagnóstico pode constituir, então, um insumo válido tanto para que a administração venha a reconfigurar as prioridades de ação admitidas a princípio, como para que os *stakeholders* manifestem a eventual centralidade de um problema não considerado tão relevante, a princípio, pelo governo eleito.

Mais propriamente, o elemento inovador fundamental do primeiro tempo do modelo proposto é a incorporação dos planos de governo como ferramenta a ser considerada no diagnóstico situacional. No Brasil, os planos de governo constituem obrigação estabelecida na Lei Eleitoral, devendo ser entregues pelos candidatos aos cargos majoritários, em tese, até três meses antes do pleito. No entanto, diversas são as constatações de que, correntemente, esse documento não atende às expectativas sociais, na medida em que não apresenta, com a profundidade devida, o rol de prioridades, diretrizes e propostas concretas, por política pública, por parte



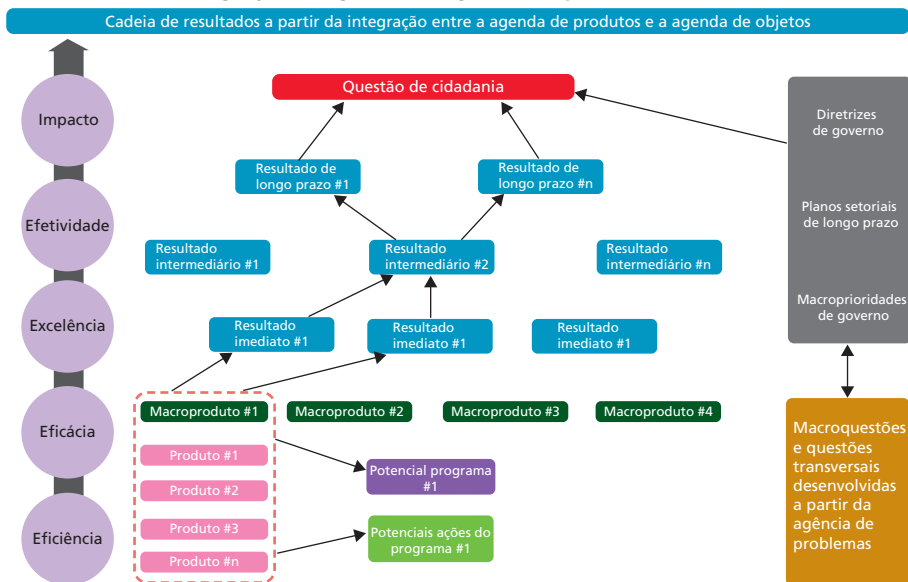
dos candidatos.<sup>2</sup> A reiteração da adoção de tecnologias de planejamento como a proposta, então, poderia servir como incentivo para que os planos de governo venham a se constituir como ferramentas importantes para o próprio processo democrático-eleitoral, para a transparência e para o controle social. Nesse sentido, portanto, também os elementos constitutivos do primeiro tempo realizam, em si mesmos, alguns dos princípios fundamentais de governo aberto postulados de forma paradigmática, conforme proposição feita no começo deste capítulo.

2) *No segundo tempo, combinam-se a agenda de produtos e a agenda de objetivos:*

- *agenda de produtos* expressa o esforço de conversão dos problemas e de suas causas fundamentais, assinaladas ainda na agenda de problemas, em macroprodutos e serviços a serem entregues à sociedade; e
- a *agenda de objetivos* conforma, por sua vez, os planos setoriais de longo prazo que vierem a existir para a política em discussão, combinando seus objetivos com as macrodiretrizes de ação mapeadas ainda durante a montagem da agenda do plano de governo.

A integração entre essas agendas é viabilizada por meio de uma *cadeia de resultados*, exemplificada a partir da figura 4.

FIGURA 4  
Modelo de integração de agendas – segundo tempo



Fonte: Reis (2014a).  
Elaboração do autor.

2. Um exemplo bastante contemporâneo a respeito do rol de críticas aos programas de governo pode ser encontrado em Chapola (2014).

A construção da cadeia de resultados é momento-chave do modelo proposto, na medida em que combina o processo de planejamento estratégico com a formulação da política. Nesse sentido, concebe-se que o desenho dos produtos e dos objetivos a partir dos insumos apontados (mapa-diagnóstico, contendo problemas públicos e macrodiretrizes de ação, e planos setoriais de longo prazo) seja um feito dinâmico e verdadeiramente dialético. Em outras palavras, a construção dos macroprodutos não é mera decorrência dos objetivos: a lógica de elaboração (a qual, como no modelo de Matus, produz uma lógica de intervenção na realidade) é feita de modo *top-down* e *bottom-up*, de forma a permitir reajustes contínuos, até a produção dos consensos necessários.

Igualmente relevante, a edificação da cadeia de resultados provém da concatenação dos resultados de acordo com seu nível de alcance (curto, médio e longo prazo – imediatos, intermediários e finais, em outra linguagem) e redonda naquilo que se denomina como macrotema ou questão de cidadania. Esse elemento é considerado fulcral para o modelo e para a própria consolidação do paradigma proposto de gestão pública, na medida em que expressa a necessária produção de um sentido axiológico próprio às políticas públicas e à gestão formuladas e planejadas a partir de um modelo que conte com a lógica e os princípios propostos. Isto é, o desenvolvimento da solução de planejamento estratégico pensada a partir do paradigma de governo aberto segundo a teoria crítica resulta, necessariamente, na orientação das políticas públicas construídas a partir dessa estruturação no sentido de alcançarem, de forma intrínseca, uma determinada questão de cidadania.

Dessa forma, diferentemente, portanto, do chamado paradigma gerencial, a noção de “resultado” não é valorativamente vazia (De Paula, 2005; Reis, 2014a). Pelo contrário, ela intrinsecamente possui um conteúdo voltado a um fim normativo próprio, que é o aperfeiçoamento de um dado tema de cidadania. Esse tema vem a surgir apenas em decorrência lógica da combinação entre um diagnóstico situacional que parte de problemas reais e de diretrizes políticas, de um processo formulativo voltado a identificar possibilidades concretas de intervenção no espaço público orientadas por preocupações de longo prazo e de, principalmente, princípios que dizem respeito à própria cidadania e à reconfiguração de sua ação no espaço público – a participação popular, a transparência, a inovação. Concatenados coerentemente ao longo de todo o processo reflexivo do planejamento, esse conjunto de elementos, se implementados, permitem a reconfiguração do conteúdo e da razão de ser das políticas públicas, levando-as, no limiar, à realização de sua necessária transsetorialidade – em oposição à fragmentação das ações governamentais, das instituições públicas e, no limiar, das esferas de valor (Weber, 1982), questão cara à discussão sobre a Modernidade trazida na introdução deste capítulo.

Além disso, a montagem das chamadas questões de cidadania também ensaja a potencial reconfiguração das estruturas organizacionais formatadas para a realização das políticas públicas, considerando-se o primado clássico administrativo de que é “a estratégia que determina a estrutura” (Mintzberg, 1995). Nesse entendimento, a partir do momento em que o conteúdo da estratégia passa a ser trabalhado a partir de outras premissas, vocações e valores, também os arranjos organizacionais precisam ser preenchidos de maneira conforme e coerente, em nome da produção de um modo coeso e circunstanciado – paradigmático – de intervenção na realidade. Abre-se a oportunidade, portanto, de se avançar teoricamente na formulação de outras soluções para que se transcenda a lógica departamental para a oferta de serviços públicos.

Em específico, o segundo tempo do modelo de integração de agendas aproxima-se, metodologicamente, do conceito de modelo lógico (Cassiolo e Guerese, 2010), ainda que dotado de determinadas particularidades. Em ambos os modelos, diferentemente do postulado por Matus, desenvolve-se o encaminhamento do planejamento no sentido de se partir de problemas e se chegar em produtos ou serviços – e não diretamente em objetivos, embora estes estejam presentes, com maior nível de concretude, como resultados de curto, médio e longo prazo.

Aqui, no entanto, os produtos ou serviços são claramente definidos – também a partir da cidadania: soluções de implementação de políticas públicas que representem entregas diretas, na medida do possível, a seus beneficiários (Robinson, 2013). Essa especificação se torna relevante para três fins: *i*) facilitação do controle social, na medida em que a construção de elementos mais concretos de política pública permite que haja maior tangibilidade da ação estatal para a sociedade; *ii*) facilitação da própria lógica de funcionamento do Estado, que passa, nesse entendimento, a ter condições mais claras para delinear projetos e processos para melhor suportarem o alcance de seus resultados; *iii*) facilitação do próprio processo de metrificação da ação pública, viabilizando a elaboração de sistemas de monitoramento e de mecanismos de comunicação dos resultados de governo.

Nesse sentido, portanto, a definição da intervenção pública a partir desse entendimento sobre produtos e serviços acaba por se constituir como um claro esforço pedagógico para o Estado e para a própria cidadania, produzindo uma linguagem capaz de aproximar os sujeitos do espaço público. Trata-se, então, de uma tecnologia de gestão capaz de expressar com evidência o esforço governamental de promover a transformação social, na medida em que representa a conversão de problemas identificados no momento anterior em soluções possíveis para eles. E, ainda, os produtos e serviços funcionam como uma espécie de “ponte” entre indicadores mais operacionais e internos da organização e os estratégicos, que declaram níveis de resultado de maior impacto para a população.

A adequação entre os produtos e serviços e os resultados esperados é representada por meio do estabelecimento de uma lógica de intervenção, uma análise de consistência entre as narrativas que correspondam a cada nível de resultado e o produto ou serviço que está sendo formatado pelo Estado. Esse procedimento, também constante do planejamento estratégico situacional e do marco lógico, é essencial para a produção de um sentido coerente para a atuação governamental. O diferencial proposto no modelo de integração de agendas é o processo dialético para a composição dessa cadeia de resultados, mediante um jogo de aproximações sucessivas de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*) entre os níveis de resultados. Admite-se nessa lógica, portanto, o caráter dinâmico e multifacetado do planejamento e dos interesses sociais que disputam o seu conteúdo. Planejar, então, não é um momento encerrado em si mesmo, mas um fazer prospectivo ancorado em uma perspectiva de melhoria contínua.

Nesses postulados, então, estão inseridos novamente os princípios de governo aberto, os quais também expressam diferenciais relevantes do modelo proposto. Afinal, concebe-se que o desenho deste segundo tempo esteja igualmente balizado em ampla participação social, no uso intensivo de estratégias e tecnologias inovadoras para potencializar o processo de produção do planejamento e, por suposto, na ampla e irrestrita realização do direito de acesso à informação – pré-requisito fundamental para a qualidade do engajamento cidadão e para a apropriação teórica da própria relevância do fazer contido no planejamento.

Se a própria ênfase na construção de soluções de políticas públicas que expressem entregas a serem feitas à sociedade indicam um modo de realização dos princípios de governo aberto no interior da própria metodologia desenhada, a circunstância de se conceber o momento da formulação (realizado de forma mais clara neste segundo tempo) como uma ocasião típica para a participação social também expressa uma potencialidade inovadora do modelo. Em Matus, ainda que, como novidade conceitual, esquadrihava-se um método preocupado em aproximar gestão e política diante da necessidade de ser mapear os interesses dos atores envolvidos, ênfase restrita era concedida ao envolvimento, em si, desses atores na própria formulação das soluções para os problemas apontados. Em outras palavras, a estratégia permanecia, então, ainda sob a estrita égide do político eleito e da alta burocracia.

Aqui busca-se não só assumir o caráter político do processo de planejamento e formulação de políticas públicas, mas também o fato de que a efetiva conexão entre política e gestão ocorre sob mediação da democracia e da experiência na esfera pública. Isto é, a participação social deve estar contida no interior do processo formulativo, como insumo para a produção de seu conteúdo. E esse engajamento produz outro sentido para a gestão pública e para a própria política, na medida

em que, efetivamente, produz para a cidadania uma dimensão própria e inovadora para o fazer republicano, viável apenas a partir do momento em que os domínios da gestão e da política se integram. Alça-se a democracia para outro patamar, para além da representação e da deliberação, quando o conteúdo da ação pública passa a ser elaborado com o apoio da cidadania. Além disso, revela-se outra faceta pedagógica relevante do processo de planeamento proposto a partir do modelo de integração de agendas: a experiência de formulação tem o potencial de significar, para a população, uma inédita aproximação com a lógica e a linguagem estatais, fornecendo elementos para a reconfiguração do espaço público.

Ao se conceber o governo aberto como um paradigma próprio de gestão pública e se delinear o planeamento e a formulação como momentos necessariamente coerentes com os postulados do modelo e conectados com o ciclo das políticas públicas, abre-se a oportunidade para que a participação social deixe de ser um fim em si mesmo – quando os eventos organizados pela administração pública para que ocorram as manifestações da sociedade civil tendem a possuir conexões débeis ou insuficientes com as políticas públicas que são efetivamente desenhadas e implementadas.<sup>3</sup> Abre-se, ainda, a oportunidade para que a cidadania deixe de ser percebida como pólo passivo na relação com o Estado, uma herança do elitismo schumpeteriano presente, por exemplo, na variante consumerista do paradigma gerencial. Viabiliza-se, então, uma lógica capaz de inserir as contribuições populares em uma espécie de “linha de produção de políticas públicas”, permitindo que os cidadãos possam vir a se reconhecer no fazer estatal a partir do momento em que passa a observar feitos de implementação que correspondam, em alguma medida – e em algum nível (do estratégico ao operacional) – a proposições as quais ajudou a formular.

Finalmente, a incorporação de elementos oriundos dos planos setoriais de longo prazo constitui inovação relevante do modelo proposto, considerando-se a necessidade de se construir um documento de planeamento que seja efetivamente capaz de integrar as visões de longo, médio e curto prazo. Com isso, criam-se possibilidades para que se produzam as necessárias relações de coerência entre o estratégico, o tático e o operacional, e se articulem produtivamente os olhares mais imediatos e os intempestivos que se formam a partir das posições sociais dos atores: a classe política e a cidadania em uma extremidade, a burocracia, os técnicos e pesquisadores em outra.

3) *No terceiro tempo, concatenam-se as agendas de alternativas e de deliberações alocativas:*

---

3. Uma coletânea de estudos a respeito das oportunidades e dificuldades para a efetividade das conferências nacionais pode ser encontrado em Avritzer e Souza (2013).

- na *agenda de alternativas*, são discutidas e deliberadas as possibilidades de implementação dos produtos e serviços delineados em momento anterior, bem como são estabelecidos os indicadores para cada nível de resultado. Nessa lógica, são priorizados os produtos e serviços; e
- na *agenda de deliberações alocativas*, passa-se ao processo propriamente dito de alocação orçamentária, com base nas métricas e priorizações estabelecidas ao longo do desenvolvimento da agenda de alternativas.

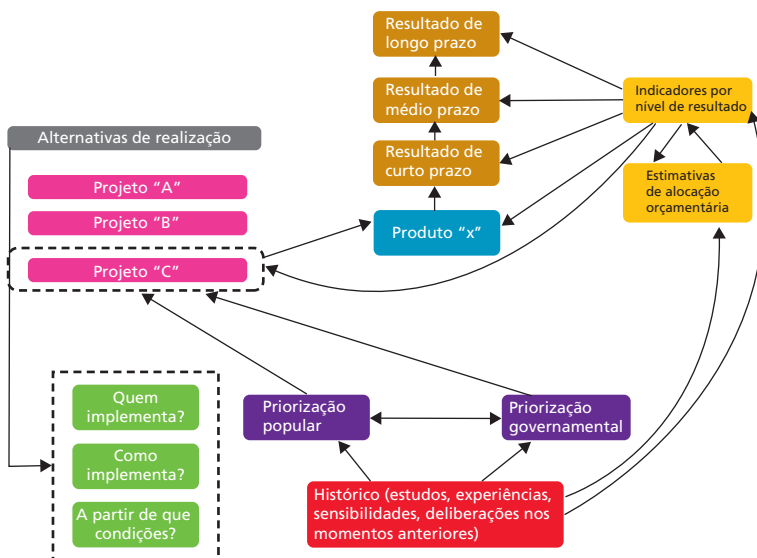
A integração entre as agendas ocorre por meio da *peça de planejamento e orçamento*, a qual poderá vir a corresponder a um documento-projeto de Plano Plurianual (ou de planejamento institucional de médio prazo, mesmo que o rol de políticas públicas formuladas ao longo do processo extravasem as competências estabelecidas para um dado órgão, quando então os produtos desenhados poderão ser distribuídos para distintas organizações, que se tornariam corresponsáveis por ele).

O chamado terceiro tempo do modelo de integração de agendas, contendo o documento que representaria a síntese entre as agendas em questão, pode ser mais bem compreendido a partir da figura 5.

FIGURA 5

**Modelo de integração de agendas – terceiro tempo**

Terceiro tempo - integração entre a agenda de alternativas e a agenda de deliberações alocativas



Elaboração do autor.

A agenda de alternativas constitui momento relevante do modelo proposto por duas razões elementares: *i)* trata-se de ocasião em que os partícipes do processo

discutem, efetivamente, as maneiras mais adequadas para a implementação de um dado produto – e, por conseguinte, para o alcance de um determinado conjunto de resultados, logicamente concatenados entre si; *ii*) trata-se de ocasião em que os insumos técnicos e políticos são produzidos para que venha a ocorrer a estipulação dos recursos necessários ao desenvolvimento de um dado serviço – o que virá a ocorrer, de fato, na agenda de deliberações alocativas.

No que se refere à primeira razão elencada anteriormente, vale ponderar que, em um primeiro sentido, a discussão a respeito das formas de implementação de um dado produto diz respeito justamente aos projetos e às atividades necessários para a consecução de um dado fim. Nesse sentido, então, discute-se também a estratégia, desta vez posta na disputa e na determinação da melhor forma para se concretizar o produto desenhado no momento anterior. Nesse rol de debates, estão em questão elementos fundamentais como a discussão sobre o quê é implementado, como é implementado e por quem é implementado. Considerando-se a conexão do modelo com a visão hermenêutica trazida da teoria crítica, concebe-se que as respostas a cada uma dessas perguntas deverá estar calcada em dois pilares: *i*) na forma e no conteúdo ideológico dos resultados dialeticamente determinados no segundo tempo; e *ii*) no conhecimento técnico, na sensibilidade política e na experiência social dos atores que participam do processo.

A promoção desse conjunto de debates ainda no interior dos processos de planejamento e formulação das políticas públicas traz uma série de ganhos à gestão pública: *i*) cria mecanismos para integrar esses processos “fundantes” do ciclo da política à implementação propriamente dita – uma espécie de retroalimentação interna do ciclo – dado o fato de que o que se propõe aqui também é a inseparabilidade entre a formulação e a forma de implementação, para além da integração entre planejamento e formulação; *ii*) cria uma estruturação favorável à integração efetiva entre todos os níveis de resultado, viabilizando a construção de um instrumento de planejamento que consagre a coerência entre economicidade, eficiência, eficácia, excelência, efetividade e impacto, e entre tarefas, atividades, processos, projetos, produtos, resultados e objetivos de uma dada política pública, de uma dada organização e de um dado governo.

Nesse entendimento, então, a agenda de alternativas expressa uma potencialidade diferenciada para a participação popular na esfera pública: a experiência da elaboração de possibilidades concretas de implementação de ações governamentais, inovação que dá vazão à apropriação efetiva, por parte da sociedade, da gramática de atuação do Estado, fornecendo condições para que a cidadania melhor compreenda o seu regime de funcionamento – e, diante do reconhecimento dos limites da forma republicana, venha a adequar suas demandas para que adquiram maior concretude, ao mesmo tempo em que possa vir a desenvolver estratégias de organização social as quais, no limiar, constituam alternativas de longo prazo a essa institucionalidade.

Por sinal, a discussão sobre as alternativas para a realização de um dado produto vem a funcionar como um indicador relevante para a melhor compreensão a respeito do sentido político contido no fazer público: na medida em que existem diferentes formas para se viabilizar um serviço, há *trade offs* a respeito de quais agentes virão a implementá-lo, a partir de tais e tais recursos, oriundos de tais e quais fontes. Em seu conjunto, cada conjunto de possibilidades vem a expressar valores que podem vir a se coadunar mais ou menos com os resultados os quais se pretende alcançar, bem como com os interesses, as experiências e as sensibilidades do público-alvo da dada política. Considerando-se que, intrinsecamente, o norte axiológico do modelo se relaciona com a realização da cidadania, o reconhecimento da aderência de todos os componentes ao elemento humano, de forma coerente, é condição necessária para o sucesso do processo de planejamento proposto.

As alocações orçamentárias, as quais vêm a ocorrer no interior da agenda correspondente, estão dialeticamente dispostas como *proxies* dos indicadores construídos para cada nível de resultado e suas decorrentes metas. Nessa lógica, então, a destinação de recursos vem a ocorrer a partir da determinação de níveis de alcance esperados para os produtos. O processo de atribuição dessas metas, embora mediado por um esforço técnico – a produção de informações e conhecimento a respeito dos desempenhos possíveis e dos recursos necessários para o melhor desenvolvimento dos serviços –, é um feito político, e não um fim em si mesmo. É político, pois a seleção das metas é implicação de um processo deliberativo de priorização, o qual poderá vir a responder aos momentos anteriores do processo de planejamento.

Por suposto, as escolhas feitas redundam em responsabilidades: a cada ciclo de monitoramento e revisão dos resultados e processos, abre-se oportunidade para que as formas de constituição dos produtos – notadamente aqueles que não performam como o esperado – venham a ser redesenhados, enquanto outros, que podem vir a corresponder ao planejado, podem ter vindo a deixar de constituir foco de intervenção pública. O processo de planejamento, então, é um feito dinâmico, contínuo e multifacetado: ainda que as lógicas de intervenção venham a ser cuidadosamente construídas ao longo da formulação, a existência perene de variáveis independentes e intervenientes no espaço de intervenção – público e privado – redundam em gargalos e *superavit* de *performance*, os quais podem vir a implicar contínuo reajuste das métricas e das metas.

Ao final, e não menos relevante, é necessário hipotetizar, em coerência com os pressupostos que fundamentam o modelo e o paradigma de gestão que o sustenta, que produtos podem vir a realizar a estratégia mesmo que determinados resultados não venham a ocorrer: a cidadania e os agentes estatais podem, legitimamente, compreender que os processos constitutivos para a geração dos produtos foram valorosos em si mesmos para os partícipes e os beneficiários, de forma que a não realização da *performance* esperada não venha a significar um “fracasso” (e uma



decorrente perda de recursos orçados para o próximo ano). Nessa lógica, em que os resultados não podem ser desconectados dos processos, os meios dos fins, a gestão da política, não só é necessário, para a sua operacionalização, que a subjetividade seja reconhecida como parte dos acontecimentos como, eventualmente, que venha a ser valorizada – especialmente quando significar aprendizados coletivos, ainda que não pretendidos *a priori* e desconectados das métricas definidas inicialmente.

O modelo de integração de agendas gera, por fim, uma peça que visa realizar, a partir de um caminho simultaneamente lógico e político, a concertação produtiva entre planejamento e orçamento: nota-se, então, que o segundo, questão relevante apenas como último momento formulativo, torna-se vetor de realização de um processo reflexivo de formulação que quer se pretender consistente em sua coerência e pertinente às demandas sociais. Trata-se, portanto, de uma inversão relevante perante lógicas de planificação que ou se estruturam a partir de mecanismos incrementais de alocação de recursos, ou se baseiam na determinação *a priori* e automatizada dos montantes a serem despendidos, sem reconhecer que a *performance* das políticas públicas não é nem correspondentemente linear da alocação orçamentária, nem corresponde necessariamente a um fim em si mesmo, notadamente em contextos de elevadas e complexas demandas sociais, como o brasileiro.

#### 4 ELEMENTOS PARA A APLICAÇÃO DO MODELO AO PLANO PLURIANUAL

O rol de inovações teóricas trazido pelo modelo de integração de agendas poderá vir a contribuir para o esquadramento de processos de aperfeiçoamento do planejamento plurianual – seja este de âmbito municipal, estadual ou federal. Por certo, adaptações situacionais, em coerência com o modelo, são necessárias para cada realidade. No que se refere ao domínio federal, no qual as políticas públicas tendem a se situar mais “distantes” do cidadão (considerando-se a circunstância de a União, em diversos contextos, atuar como repassadora de recursos para a implementação de ações de governo em nível estadual e, principalmente, municipal), há uma complexificação mais evidente na determinação dos produtos e serviços como entregas físicas (ou mais palpáveis) à população.

Nesse sentido, então, o distanciamento federal tende a produzir, em variados contextos, um processo de abstração da política pública, o que também pode vir a transformar o caráter da participação social, tendencialmente menos vocacionada a debater de forma prioritária detalhes mais operacionais das ações governamentais, e sim as escolhas e soluções de gestão de mais alto nível. Tais particularidades, no entanto, não parecem constituir óbice ao desenvolvimento da metodologia, tendo-se em vista que tais condicionantes não inviabilizam nem a participação social em si, nem o desenho das políticas públicas, elementos centrais para a implementação do modelo.

De forma geral, então, os encaminhamentos teóricos tais como os apresentados poderiam vir a ser, eventualmente, adotados pela administração pública federal. Nesse entendimento, a montagem do primeiro tempo do modelo dependeria da compilação de documentos fundamentais, como os seguintes: *i*) plano de governo da presidência (re)eleita; *ii*) documentos-síntese referentes aos mais distintos mecanismos de participação social desenvolvidos ao longo da última década: conferências, conselhos de política pública, ouvidorias, mesas de negociação, relatórios de implementação da lei de acesso à informação, consultas públicas, audiências públicas, etc.; *iii*) documentos de pesquisa desenvolvidos por organizações públicas, federais ou não, como o Ipea, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a Escola de Administração Fazendária (Esaf), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), a Fundação João Pinheiro etc., bem como aqueles produzidos pelas universidades; *iv*) documentos produzidos pelo setor público não estatal (relatórios e manifestações de ONGs e de movimentos sociais) e pelo setor privado (empresas, imprensa etc.).

Por certo, em cada um dos tempos do modelo a atuação concertada dos agentes públicos é elemento vital para o sucesso do processo, notadamente para a produção das propostas preliminares de arranjo de cada documento para as discussões públicas, a consolidação dos achados, o fornecimento de subsídios técnicos para as consultas à sociedade e as tomadas de decisão e para o devido procedimento de tradução das manifestações cidadãs para a linguagem operacional do Estado. Nesse sentido, torna-se essencial o desenvolvimento, para fins do processo de planejamento, de equipes multidisciplinares, formadas por agentes tecnopolíticos, servidores da área de planejamento, gestão e controle, técnicos de instituições de pesquisa e funcionários ligados às áreas-fins das políticas públicas em discussão.

Fundamentalmente, para além da adoção de estratégias de engajamento *offline* da cidadania – as quais poderiam ocorrer a partir de mecanismos clássicos presenciais, assim como de forma itinerante,<sup>4</sup> levando-se em conta, por exemplo, o elemento territorial-regional –, considera-se fator de sucesso para o desenvolvimento do projeto de construção de um plano plurianual federal o estabelecimento de formas *online* de mobilização, as quais forneceriam ganhos de escala para a participação e o controle sociais a partir da sua articulação com uma política conforme de transparência documental. Além disso, a elaboração de *hotsites* atualizados tempestivamente ao longo de todo o processo – divididos,

---

4. Ver, por exemplo, a Ciranda das Ouvidorias, iniciativa da CGU voltada a debater a formulação de políticas voltada às ouvidorias públicas, viabilizadas a partir de encontros itinerantes em diversas regiões do país. Disponível em: <<http://goo.gl/WiOo5f>>.

por exemplo a partir dos conjuntos de problemas mapeados, e posteriormente com base nas questões de cidadania formuladas e nos produtos desenhados – poderia vir a permitir a sensibilização da burocracia, da população e dos agentes políticos acerca do caráter sistêmico do planejamento em desenvolvimento e para a sua própria gestão por parte da administração. Avaliações de percepção do público-alvo, por exemplo, poderiam vir a servir como insumos para ajustes de aperfeiçoamento de cada etapa.

A organização das árvores de problemas que viriam a compor os mapas-diagnósticos dependeria das seguintes circunstâncias: *i*) seleção dos problemas de política pública que digam respeito às competências federais; *ii*) organização dos tópicos ainda de acordo com o que se poderia chamar de “lógica tradicional” de esquematização das políticas públicas – considerando-se que o arranjo de acordo com a proposição contida no modelo ocorre em seu segundo tempo. A partir dos escrutínios públicos consubstanciados nas manifestações de analistas e da sociedade de forma geral, mapas-diagnósticos elaborados a partir de cada tema seriam sintetizados e finalizados pela administração, e documentos contendo justificativas governamentais a respeito da inclusão ou não de tópicos defendidos pela sociedade nos espaços públicos – as chamadas devolutivas, peças fundamentais de transparência, responsividade e *accountability* no paradigma de governo aberto<sup>5</sup> – seriam publicizados na internet.

A construção – necessariamente dinâmica – do chamado segundo tempo dependeria da articulação de uma mecânica de aproximações contínuas entre as demandas populares e as manifestações governamentais com relação aos produtos delineados para responder aos problemas apontados no momento anterior e aos resultados conjecturados para viabilizar o modelo lógico. Nesse sentido, um pontapé inicial possível seria o posicionamento governamental a respeito do rol de prioridades assumidos pela administração eleita, mediados por análises de agentes públicos e atores independentes a respeito de sua conexão com esboços de macroprodutos propostos pelos agentes tecnopolíticos.

Ao longo do desenvolvimento do chamado segundo tempo, a sociedade civil viria a apresentar contrapropostas e/ou anuências aos esboços trazidos pela administração. Dialeticamente, as redações dos elementos delineados sofreriam convalidação perante as diretrizes contidas nos planos setoriais de longo prazo. Por evidente, o sentido eminentemente político contido nas disputas entre os agentes sociais demandaria a produção de estruturas de participação popular que dessem conta da diversidade social e endereçassem, em sentido anticíclico,

---

5. Ver princípios da *Open Government Partnership* (OGP, disponível em: <[www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org)>), iniciativa internacional de promoção de políticas de governo aberto, fundada em 2011, e que hoje conta com a adesão de mais de sessenta países.

as diferenças de poder – econômico, político, simbólico – entre cada agente social e suas decorrentes repercussões para a influência das tomadas de decisão governamentais.<sup>6</sup>

Um encaminhamento transitório para a viabilização do modelo em seu ciclo introdutório seria a combinação de processos participativos gerais a partir de mecanismos *online* – quando, então, os processos de formulação seriam abertos para todos os segmentos – e *offline* – presenciais, para a consolidação das deliberações da sociedade com base em esquemas paritários de conformação dos participantes. As cadeias de resultados, organizadas segundo as questões de cidadania a elas concernentes, passam finalmente por um processo de validação governamental, pressuposto para a passagem do modelo ao terceiro tempo.

A esquematização das alternativas de implementação dos produtos mapeados no momento anterior, a sua efetiva escolha e a determinação dialética entre as metas de realização para cada nível de resultado e a alocação orçamentária necessária expressam o último passo para a finalização da proposta de planejamento plurianual a ser submetida ao Congresso Nacional. Nesse sentido, cabe ponderar que o desenho de uma lógica de desenvolvimento do modelo que considere os instrumentos de participação regimentalmente dispostos na Câmara dos Deputados e no Senado (como as audiências públicas, desenvolvidas nas comissões temáticas de cada casa) pode vir a constituir uma oportunidade contextual de aproximação entre poderes, considerando-se a recente rejeição, pelos congressistas, de decreto voltado a organizar os dispositivos de participação social na administração pública federal.<sup>7</sup>

Um componente essencial para a adequada realização do terceiro tempo é a mediação técnica performada pelos agentes burocráticos, responsáveis, nesse contexto, pela produção de estudos avaliativos a respeito das estimações de recursos necessários para o alcance de metas para os indicadores de cada nível – análises, no limite, de insumo-produto. Esse conjunto de achados, para além de contribuir para a redução dos riscos para a implementação dos projetos e atividades escolhidos para realizar os produtos estabelecidos, torna-se fundamental para a deliberação a respeito das iniciativas a serem priorizadas – um processo essencialmente político de alocação.

---

6. O esquadramento, em detalhes, da conversão institucional dos elementos mencionados para a formatação da lógica de participação transcende o escopo deste trabalho, e constitui oportunidade para aprofundamento teórico do tópico em outra oportunidade. Em Reis (2014a), defende-se, de forma introdutória, a criação de fóruns de cidadania voltados a agregar a sociedade civil a partir de esquemas transsetoriais e de forma a empoderar minorias (buscando minimizar, por evidente, os riscos de imposição de "ditaduras da maioria" (Tocqueville, 1987). Esquemas próprios de deliberação, com base nesse contexto, devem ser formulados para que a participação nesses espaços venha a ter caráter sistêmico, sem enfatizar *a priori* o engajamento de setores já organizados em detrimento de outros. Torna-se evidente, nesse sentido, o quanto a organização das estratégias de participação no Estado e na gestão pública pode contribuir significativamente para a organização da própria sociedade civil.

7. Vale lembrar que o Decreto nº 8.243/2014, voltado a organizar e definir espaços de participação social na administração pública (alguns deles existentes, inclusive, no próprio Poder Legislativo, como as mencionadas audiências públicas), foi derrubado por meio do Decreto Legislativo nº 1491/2014 da Câmara dos Deputados.

A estrutura gerada, portanto, redundante na composição de diversos produtos – os quais podem ser compreendidos como programas governamentais –, que respondem, cada um, a uma determinada questão de cidadania. Por certo, mais de um órgão público (administração direta e indireta) poderá vir a ser responsável pela realização de um dado produto ou serviço, ou mesmo pela implantação de um projeto ou pelo desempenho de um processo – e, certamente, pelo alcance de um ou mais resultados. A matricialidade organizacional é, outrossim, pressuposto do modelo, e espera-se que a implementação continuada da lógica proposta possa vir a reconfigurar as estruturas de governo em nome do ganho da sua vocação em realizar as estratégias continuamente desenhadas.

Com a conclusão dessa última etapa, há, então, condições para a deliberação governamental e a decorrente finalização da peça de planejamento plurianual, a qual sofrerá, daí por diante, expressivo controle social, considerando-se a conexão do modelo proposto com o paradigma de governo aberto de gestão pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, então, que esforços de integração perspassam toda a lógica constitutiva do modelo proposto – e do paradigma de governo aberto que o sustenta:

- a integração entre planejamento e orçamento, realizada de forma a fazer com que a alocação de recursos venha a significar as prioridades definidas pelo governo e pela sociedade e, na medida do possível, o montante de recursos necessário para viabilizar o alcance das metas delineadas (invertendo-se, portanto, os esquemas vigentes em distintas realidades, nas quais o planejamento funciona como mera *proxy* das deliberações alocativas, feitas de forma incremental e inercial);
- a integração entre planejamento e formulação das políticas públicas em um único processo, contribuindo para o desenvolvimento de ações concertadas e coerentes de governo;
- a integração entre o planejamento e os demais momentos do ciclo de políticas públicas, de forma a se evitar que a primeira fase desse ciclo venha a se tornar mera “peça ficcional”, deslocada da realidade material da implantação das soluções de gestão;
- a integração entre os vários momentos da participação social, de tal maneira que o engajamento cidadão passa a ganhar novo significado e relevância, considerando-se a maior possibilidade de que os partícipes venham a reconhecer o caráter de suas contribuições, para além das polaridades entre esquemas consultivos e deliberativos;

- a integração entre o paradigma de gestão pública, o momento do planejamento, o conteúdo das políticas públicas e, potencialmente, as estruturas organizacionais que virão a realizá-los, na medida em que a hermenêutica proposta se volta a arranjar tais elementos a partir de lógica de coerência axiológica, orientada em sentido progressista – isto é, voltada à realização da cidadania e da transformação social;
- a integração entre todos os níveis de resultado da política pública – e, portanto, entre os seus vários níveis de implementação (tarefas, atividades, processos, projetos, ações, serviços, produtos) –, também de forma a vocacionar as iniciativas governamentais de um modo circunstanciado de constituição e conformação;
- a integração entre os problemas e as soluções apontadas, e entre estas e os objetivos pretendidos para a política pública, de forma a dotar os processos de planejamento e formulação de concretude e de perspectiva situacional, transcendendo mecanismos de planejamento institucional os quais, por não primarem pela construção de diretrizes de atuação com base em questões sociais reais, tendem a exprimir mapas estratégicos homogêneos para distintas organizações e políticas públicas, independentemente de seus níveis de desenvolvimento e maturidade;
- a integração entre os vários níveis da estratégica – longo, médio e curto prazo – consubstanciada por meio da construção do documento tático também sob a inspiração de planos setoriais de longo prazo, os quais contribuem para a organização de diretrizes para os níveis mais imediatos de resultado (o que confere às políticas públicas um relevante sentido intergeracional, sem que o nível de abstração daí decorrente dificulte o estabelecimento de lógicas mais operacionais de intervenção);
- A integração entre os domínios gerencial e político, viabilizado não apenas por meio do regime intensivo de participação cidadã, mas também mediante o resgate dos planos de governo (os quais funcionam, por sua vez, como uma necessária integração entre as formas representativa e direta de democracia).

Vislumbrou-se, então, diante da eventual capacidade do modelo de responder satisfatoriamente ao conjunto de desafios enunciados ao longo deste capítulo, que o planejamento desenvolvido sistemicamente de acordo com o governo aberto é capaz de significar avanços teóricos relevantes diante de outras metodologias correntes, como o orçamento por resultados (vinculado ao pensamento gerencialista), e ao orçamento participativo. A figura 6 sintetiza uma comparação entre os elementos presentes em cada tecnologia, destacando as inovações trazidas na proposta aqui apresentada.

FIGURA 6  
**Quadro comparativo: modelos de planejamento**

Quadro comparativo: modelos de planejamento			
Elemento	Orçamentário por resultado	Orçamentário participativo	Planejamento segundo o governo aberto
Metodologia	quadro lógico, versão clássica da cadeia de resultados	<i>Ad hoc</i> , dependendo da conformação de instâncias de participação	Integração de agendas em três tempos
Concepção de participação	Sociedade passiva	Sociedade protagonista	Sociedade protagonista
Concepção de técnica	Neutra	Tecnopolítica	Tecnopolítica
Concepção política	Negativa ou vazia	Positiva ou constitutiva	Positiva ou construtiva
Concepção de resultado, razão de ser da política pública	Vazio; resultado como fim em si mesmo	Ausência, possivelmente a participação como fim em si mesma	Normatividade como <i>proxy</i> da cidadania
Paradigma de gestão vinculado	Gestão para resultados	Ausência, a princípio	Governo aberto
Padrão de alocação orçamentário	Automático, a partir da <i>performance</i> dos programas	Negociado	Negociado e responsivo

Fonte: Reis (2014a).  
 Elaboração do autor.

O que se concebeu, portanto, é que o modelo de integração de agendas e o paradigma de governo aberto interpretado de acordo com a teoria crítica podem contribuir adequadamente para as necessidades de aperfeiçoamento do planejamento público. Mais profundamente, tais elementos parecem dizer respeito aos dilemas fundamentais do momento transitório, em sentido epistemológico, vivido pelas sociedades. Se, como foi dito, não é tarefa trivial determinar o caráter do regime de mudanças que se estabelece, por certo parece evidente que elas também afetam o campo da administração pública. E, se está se falando dos efeitos e das reminiscências do momento histórico conhecido como modernidade, tratou-se então da fragmentação das esferas de valor e das experiências vividas (Weber, 1982; Kurz, 1991).

As soluções teóricas aqui apontadas, então, surgem como potenciais respostas, no domínio da gestão pública e do planejamento, para endereçar as consequências da fragmentação supracitada para o modo de atuação estatal, considerando-se ainda a necessidade, cara no momento vigente ao campo progressista, de propor soluções transformadoras para mudança social em cenário de incerteza e risco (Bauman, 2001; Beck, 1998), típicos da transição paradigmática enunciada. A coerência entre a visão e os valores componentes da gestão pública e do método de planejamento constitui premissa essencial para que o Estado esteja em condições, como institucionalidade, de se adaptar ao contexto transicional e, mais que isso, de nele atuar de forma responsiva.

Contextualmente, a elaboração do PPA 2016-2019 pode oferecer oportunidade para a experimentação de, ao menos, alguns dos elementos teóricos aqui apresentados. O modelo de integração de agendas poderá servir ao governo federal, enfim, como estratégia de planejamento capaz de dar congruência às crescentes expectativas sociais de participação nos assuntos públicos – evidenciadas, conforme mencionado, a partir do conjunto de manifestações ocorridas em todo o país em junho de 2013, mas também por meio do expressivo engajamento social verificado em dezenas de conferências de políticas públicas realizadas ao longo dos últimos anos. Mais ainda, poder-se-á, eventualmente, canalizar tal energia não apenas para o fortalecimento da jovem democracia nacional, mas também para a melhoria da qualidade das políticas públicas, a qual jamais pode prescindir de diagnósticos situacionais sólidos, edificados também a partir da sensibilidade popular.

Enfim, trata-se de uma conjuntura favorável à reflexão, de modo geral, a respeito das estratégias de condução da gestão pública no país, levando-se em conta o rol de desafios a serem enfrentados para o aprofundamento das políticas de transformação social e de desenvolvimento em meio ao possível esgotamento das formas tradicionais de se fazer política e se conceber o Estado.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis. (Org.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ghjIUW>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.

CARDOSO JÚNIOR, José. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: Ipea, 2011, p. 5-57. (Texto para Discussão n. 1584). Disponível em: <<http://goo.gl/ICBHt3>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, set. 2010. (Nota Técnica n. 6). Disponível em: <<http://goo.gl/p8OcLu>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

CHAPOLA, Ricardo. Programas tratam crise hídrica com superficialidade. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 jun. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/egruDy>>.



CORE, Fabiano. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação de recursos públicos. *In*: IX CONGRESSO CLAD DE GESTÃO PÚBLICA. **Artigo**, Madrid, 2004.

DA SILVA, Luis Carlos. **Efetividade do sistema de planejamento no Brasil**: uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA). 2007. Monografia (Especialização) – Câmara dos Deputados. Brasília, 2007.

DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DRUCKER, Peter. **The practice of management**. Nova Iorque: Harper & Brothers, 1954.

EISENSTADT, Shmuel. Multiple modernities. **Dædalus**: Journal of the American Academy of Arts and Sciences, v. 129, n. 1, p. 1-30. 2000.

FONSECA, Francisco. Estado, planejamento e gestão pública. *In*: XVIII CONGRESSO CLAD DE GESTÃO PÚBLICA. **Artigo**, Montevideu, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HORKHEIMER, M. **Teoria tradicional e teoria crítica**. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1983.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. Tradução: Ricardo Correia Barbosa. 4. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

MATUS, Carlos; HUERTAS, F. **O Método PES**. Entrevista com Carlos Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. São Paulo. Editora Atlas, 1995.

NEIVA, Vinícius. **Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento**: o caso dos Ministérios da Educação e dos Transportes. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

REIS, Sérgio Roberto. A política de Governo Digital do governo federal brasileiro como práxis do paradigma de governo aberto: uma análise de sua viabilização a partir de um modelo de integração de agendas. *In*: XIX CONGRESSO CLAD DE GESTÃO PÚBLICA, QUITO, **Artigo**, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Participação popular, transparência e acesso a informação**: aperfeiçoando o planejamento público a partir do paradigma do governo aberto. Brasília: Edição do Autor, 2014a.

REIS, Sérgio Roberto; NEVES, Otávio. A participação popular em políticas federais de gestão pública: as inovações trazidas à realidade brasileira pela parceria para o governo aberto. *In: XIX CONGRESSO CLAD DE GESTÃO PÚBLICA, Artigo*, 2013.

ROBINSON, Marc. **Program classification for Performance-Based Budgeting**: how to structure budgets to enable the use of evidence. Independent Evaluation Group, Washington: Banco Mundial, 2013. p. 1-54. Disponível em: <<http://goo.gl/CFEi7i>>.

SANTOS, Boaventura. **A gramática do tempo**: por uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. *In: Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: Enap, 2006. p. 77-88.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. São Paulo: Edusp, 1987.

WEBER, M. A ciência como vocação. *In: Ensaios de sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 154-183.

## **DESAFIOS NA RETROALIMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO: OBSTÁCULOS E SINERGIAS COM AS AÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE**

Carlos Maurício Ruivo Machado  
Marcus Vinicius de Azevedo Braga

### **1 INTRODUÇÃO**

Otto Von Bismarck, emblemático estadista alemão do século XIX, afirmava que “Os tolos dizem que aprendem com os seus próprios erros; eu prefiro aprender com os erros dos outros.” Essa visão singela, de aprendizado das organizações, pode se manifestar na coleta de informações oriundas de achados nas ações de controle, materializadas em auditorias e avaliações de diversas matizes realizadas pelos órgãos de controle interno. Tal retroalimentação de informações pode aplicar-se aos processos de planejamento governamentais, em um cenário de valorização da gestão de riscos, da participação popular e da necessidade de se ter uma execução do planejamento e do orçamento que de fato efetive os serviços públicos de qualidade necessários.

Desse modo, este capítulo se propõe a analisar que mudanças de paradigmas são necessárias para que o trabalho do sistema de controle interno efetivamente retroalimente o processo de planejamento governamental. Partindo de um pressuposto fundamental, a necessidade de um planejamento que retome de fato o caráter estratégico e ainda a relevância de o controle acompanhar esse movimento e fortalecer o seu viés mais amplo, integrado ao ciclo de planejamento e orçamento, sem perder os avanços da auditoria, da transparência, do controle social e de outros obtidos recentemente, em especial com o advento da Controladoria-Geral da União (CGU).<sup>1</sup>

Para o alcance do objetivo proposto, este capítulo aborda as questões à luz da teoria geral dos sistemas, do planejamento, da burocracia relacionada à política, da gestão de riscos para, por fim, propor soluções para o retorno da informação de controle ao planejamento, considerando o desenho vigente de controle interno e externo, consolidado no país desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

---

1. A CGU é o órgão do governo federal responsável por assistir direta e imediatamente ao presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Obviamente, as limitações deste trabalho impõem a ele um caráter inspirador de novos estudos, em uma temática ainda incipiente e que demanda que se siga o curso de amadurecimento dos processos governamentais brasileiros, ampliando seu aspecto democrático e participativo e a necessidade de construção de soluções nesse paradigma, em especial nos instrumentos clássicos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA).

## 2 PLANEJAMENTO: FUNDAMENTOS PARA A DISCUSSÃO

Em vista da fragmentação vigente na atividade de planejamento governamental no Brasil, será abordada de forma breve a teoria geral dos sistemas<sup>2</sup> em conjunto com os aspectos atinentes ao planejamento e ao controle, pelo fato daquela teoria apresentar um arcabouço que permite visualizar a realidade, reconhecendo a necessidade de contemplar, sem negligenciar as devidas limitações, o todo e o particular, as relações causais e não causais, as questões patentes e latentes. Para evitar dúvidas, deve-se registrar que a teoria geral dos sistemas foi formulada por Bertalanffy antes do advento da cibernética e da engenharia de sistemas.

Bertalanffy (2010) observou que o isolamento dos elementos conduzia a conclusões parciais, às vezes equivocadas. Em vista disso, formulou a teoria geral dos sistemas, a qual propõe que as inter-relações, interações, correspondências e isomorfismos (formas iguais) dos mais diversos campos da ciência são necessários para a compreensão da realidade. “Problemas de ordem, organização, totalidade, teleologia etc., que eram excluídos dos programas da ciência mecanicista” (Bertalanffy, 2010, p. 33), passaram a ser relevantes do ponto de vista da teoria geral dos sistemas.

Assim, a visão sistêmica, decorrente da abordagem da teoria geral dos sistemas, lança um olhar amplo sobre a realidade, considerando o todo e o particular. Beuren (2002, p. 16) afirma que:

a visão sistêmica conduz à verificação do desempenho da totalidade do sistema, mesmo que o foco de análise seja apenas de um elemento do conjunto. Isso é devido à sua interação com o todo organizado e à interdependência das partes.

Para a análise do processo de planejamento, a teoria dos sistemas contribui com a ideia de visão sistêmica, na abordagem da realidade, reconhecendo a importância das inter-relações, interações, correspondências e isomorfismos dos mais diversos campos da ciência, superando a visão estritamente mecanicista e causal, visualizando o todo e o particular. Uma visão matricial, em rede, interdependente, considerando a complexidade da sociedade.

---

2. Oliveira (2002, p. 53) define sistema como “um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função.”

Outro conceito oriundo da teoria geral dos sistemas é a retroalimentação. Para Oliveira (2002, p. 53), a retroalimentação é o “processo de comunicação que reage a cada informação de entrada e incorpora o resultado da ‘ação resposta’ desencadeada por meio de nova informação, a qual afetará seu comportamento subsequente, e assim sucessivamente”.

Desse modo, a retroalimentação funciona como um instrumento de melhoria contínua e cria condições para que o sistema se autorregule,<sup>3</sup> nessa visão sistêmica, de atores imersos em uma rede dinâmica. Por analogia, pode-se dizer que a retroalimentação constitui, também, um elo entre o planejamento e o controle, uma vez que as informações de retroalimentação oriundas do controle – seja de auditorias, de avaliações, de monitoramento – podem contribuir para o planejamento se enxergadas nessa visão sistêmica.

Nesse sentido, Rezende (2002, p. 28) afirma que “a avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e autossuficiente. Ela faz parte do processo de planejamento (...), gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos”. Assim como o reflexo da luz não pode ser separado do objeto, a rede contempla, de forma dinâmica, essa visão de totalidade.

Tem-se ainda, para Melo e Rodrigues (2012), que a retroalimentação<sup>4</sup> na gestão pública é fundamental para aprimorar a tomada de decisão dos agentes públicos e da população, para promover a melhoria das políticas e para auxiliar o Estado no exercício de suas competências, constituindo-se instrumento de caráter democrático.

Por conseguinte, para a análise do processo de planejamento e de controle, a teoria dos sistemas contribui com a ideia de retroalimentação, mais especificamente no caso deste estudo, do controle para o planejamento, o que propicia a melhoria das políticas públicas e da tomada de decisões pelos agentes públicos e pela população.

Ainda a respeito do planejamento governamental, Cardoso Júnior e Matos (2011) alertam que este se tornou uma etapa da gestão cotidiana – expressa no gerenciamento das ações, dos programas –, com prejuízo ao sentido político e complexo típico das políticas públicas. Nesse sentido, Garcia e Cardoso Júnior (2015, p. 3) afirmam que:

Ao longo desse quarto de século assistiu-se ao desprestigiar progressivo da função planejadora e um claro enfraquecimento da capacidade de governar.

3. A respeito da regulação do sistema, Bertalanffy (2010, p. 43) afirma que “a estrutura reguladora pode ser conhecida mesmo quando os mecanismos reais permanecem desconhecidos ou não são descritos, e o sistema é uma ‘caixa preta’, definida somente pela entrada e pela saída”.

4. Melo e Rodrigues (2012, p. 21) afirmam que “a melhor medida de sucesso para a produção de informações de realimentação acerca de políticas públicas é sua utilidade na prática das decisões na esfera pública”.

Não são poucos os que afirmam que o planejamento governamental morreu junto com o fim da ditadura militar e que agora é a hora da *gestão*. Entendem o planejamento público como um reducionista processo de comando e controle, necessariamente autoritário e impossível de ser exercitado em ambientes democráticos. Ignoram o rico movimento de produção de novos conceitos, métodos, técnicas, sistemas operacionais do planejamento estratégico público acontecido ao longo dos últimos quarenta anos.

E ignoram que *gestão* é sempre a gestão de algum plano, programa, projeto ou atividade.

Garcia e Cardoso Júnior (2015) criticam justamente o esvaziamento e a perda do sentido direcionador, visionário, estratégico, agregador, coordenador e articulador do planejamento governamental no Brasil.

Tais atributos do planejamento governamental são fundamentais para a existência do alinhamento das atividades e dos projetos governamentais, que por sua vez são base para a implementação da agenda de governo dos representantes eleitos legítima e democraticamente. Esse alinhamento confere organicidade ao planejamento, fomenta as sinergias, evita as fragmentações e favorece o controle, a gestão de riscos, a governança e a *accountability*.

Além disso, esses atributos do planejamento são necessários para a definição da estrutura de governo – não só de órgãos e entidades, mas também de sistemas etc. – e de toda sua operação tecnopolítica, pois a visão, a direcionalidade e a estratégia – e, nesta última, sua consequente gestão de riscos – precedem as estruturas e as operações. Também são fundamentais para que o controle possa estruturar adequadamente as suas atividades, com vistas a favorecer a consecução do planejado, retroalimentando adequadamente o planejamento.

A visão extremamente tecnicista também tem se materializado no monitoramento, quando este foca produtos minimalistas e apenas porcentagens de execução, em visões descoladas da realidade e que contribuem pouco para a aprendizagem. Existe, de fato, uma demanda por uma:

unidade de integração, de enlace e de devolução da análise de resultados, boas práticas, índices, oportunidades de melhoria e fragilidades. Uma unidade de monitoramento (v.g., teríamos terceirização, descentralização, obras, RH, transferência de renda, processos de contratação, gestão de TI etc.), para que esses dados irriguem o processo da gestão pública, prestigiando a retroalimentação, evitando falhas persistentes e o retrabalho, vendo a gestão de uma forma global e articulada, buscando romper com a administração casuística, enviesada pelas relações políticas e econômicas (Braga e Nascimento, 2012, p. 1).

A incerteza é um componente típico das atividades de planejamento, pois estas dependem de variáveis que muitas vezes estão fora de controle. Nesse sentido, Matus (2006, p. 141) define o plano como “uma grande aposta sustentada em

apostas parciais”, afirmando que a alternativa que existe para a prática humana é o domínio da improvisação. Esse autor entende que “a teoria do governo não é uma teoria do controle determinístico do governante sobre um sistema, nem a teoria de um mero jogo de azar, mas contém doses de ambos ingredientes” (*op. cit.*, p. 116).

Essa ideia ainda enfrenta profundas resistências para ser incorporada aos desenhos governamentais, por envolver esse avanço para além da racionalidade formal.

As ideias de Matus (2006), vinculadas à gestão da incerteza, reformulam inclusive a visão de indicadores, como métricas de caráter mecanicista e que por si dariam conta da questão do monitoramento, como fonte de retroalimentação, ignorando aspectos matriciais e participativos.<sup>5</sup> Não se pode abrir mão do uso da racionalidade, apesar das limitações do modelo racional-compreensivo,<sup>6</sup> pois se com o uso do modelo há muitas incertezas e o plano tem feições de “aposta”, sem a racionalidade o plano ficaria tão exposto às incertezas que rapidamente o tornariam uma mera “carta” de intenções, pouco razoável e com poucas possibilidades de ser realizado. Além disso, a construção da estratégia, a gestão de riscos e o controle dependem do uso da racionalidade. Nas palavras de Braga (2013a, p. 1):

A primeira limitação observada no uso de indicadores é que estes, de *per si*, não resolvem as questões da gestão. Necessitam estar inseridos em um contexto de planejamento estratégico, de identificação da missão, das forças e fraquezas e das metas que se desdobrem na execução dessa missão. Aí, na questão da implementação, há que se falar em indicadores. Mas, somente eles, caem na inovação inútil, ensimesmada, que gasta recursos e pouco traz retorno.

Outra limitação é que a medida da gestão por meio de indicadores é uma simplificação da realidade, dado que qualquer sistema de coleta de dados tem imperfeições. Como o piloto de avião não confia cegamente no seu painel de controles, o gestor também necessita checar e atualizar o seu sistema de indicadores, reconstruindo-o e utilizando mecanismos de certificação de informações mais relevantes.

Por fim, cumpre registrar que o orçamento é a alocação de recursos em função do planejamento. Assim, o planejamento deve preceder o orçamento, ele é mais do que apenas o orçamento. Essa questão precisa ser considerada pelo controle na sua atuação e por ocasião da retroalimentação. E o planejamento, na sua concretização,

5. Para saber um pouco mais dessas discussões, recomenda-se a leitura dos textos *A armadilha da qualidade*, de Marcos Hashimoto, disponível em <<http://goo.gl/N3jnT8>>, e *O equilibrista bêbado*, de Thomaz Wood Junior, disponível em <<http://goo.gl/C53vzD>>.

6. No modelo racional compreensivo, com sua raiz teórica em Max Weber, adota-se a premissa de que se pode conhecer o problema ou a oportunidade a ser objeto da política pública. Assim, há a pesquisa de todas as informações existentes sobre o problema/opportunidade a ser objeto da política, o exame de todas as alternativas técnicas e políticas para resolver o problema ou aproveitar a oportunidade, e a tomada de decisão ocorre com fundamento em critérios os mais racionais possíveis, sem considerar aspectos subjetivos. Santos (2011, p. 319) critica o modelo racional compreensivo, pois “a tentativa de estruturar o planejamento a partir de abordagens mais prescritivas contribuiu para a sua burocratização, porque o ambiente que esta racionalidade tenta organizar não cria estruturas capazes de subsidiar as transformações, ou seja, não consegue fornecer informações ao Estado para viabilização dos objetivos”.

se vê diante das agruras do mundo real, no qual a função controle figura com papel essencial para que o planejamento se materialize. Na próxima seção, será abordada a relação entre planejamento e controle e suas questões básicas.

### 3 PLANEJAMENTO E CONTROLE: DE OPOSITORES A ALIADOS

O controle é uma função antiga, intrínseca à gestão. No mundo das políticas públicas, padece de um menor *glamour*, dado que o planejamento e a implementação trazem grande impacto sobre a população beneficiária, como se fosse possível a existência dessa tríade isoladamente. Controle, como opositor à liberdade, não figura entre as funções de mais prestígio nos tempos atuais. Fayol (1964, p. 146) define essa função como: “Numa empresa, o controle consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Tem por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar a sua repetição”.

Dessa forma o administrador deve se preocupar com a materialização do idealizado no decorrer do tempo, colhendo daquela experiência informações úteis para aquele e outros processos.

O controle é uma função gerencial de atuação contra os obstáculos do mundo real, na garantia do atingimento dos objetivos, acrescido também da ideia de identificação de riscos e da construção de respostas úteis e críveis, incorporando a incerteza e o planejamento estratégico ao seu contexto.

Nos conceitos clássicos das políticas públicas, a avaliação é vista como algo pontual, sintético, de produção de informação; e o monitoramento, como uma ação contínua, de acompanhamento com vistas à correção (Antero, 2008).

Com isso, os conceitos de controle, avaliação e monitoramento permeiam a ideia macro de controle, na discussão da formação de opinião diante do que foi planejado, na busca de se produzir informação com diversos fins: punir agentes, melhorar a gestão, informar aos cidadãos, adimplir acordos etc.

Todas essas formas de atuação, que por questões didáticas serão colocadas no *guarda-chuva* controle, diferem-se no seu tempo de ação diante da execução da política – antes, durante e depois –, no seu aprofundamento e no seu afastamento em relação à execução; e por fim, pelo caráter da informação produzida, seja tática ou estratégica; seja customizada ou generalizante. Desse modo o controle produz informações pela interação em diversos níveis e formas, de acordo com as demandas e a autonomia da gestão.

Essas diversas formas de interação, na busca de se produzir informação que reverta para aquele ciclo executivo ou outros, oscilam entre ações táticas e estratégicas, em um fluxo de informações que permitem a formação de opinião de forma mais ampla.



A opinião formada, o diagnóstico, abastece várias ações, o que permitem aos *stakeholders* construir uma visão mais robusta do objeto, mas também são uma forma de a gestão aperfeiçoar-se, em especial na resposta aos obstáculos. São ações diretivas e ao mesmo tempo prescritivas. Essas informações produzidas pela gestão influenciam uma política, assim como a política influencia sua forma de implementação – e controle –, em um ciclo dialético.

Outro ponto a ser considerado, no processo de controle do planejamento e do orçamento, é a novel discussão da gestão de riscos, ainda incipiente no Brasil, restrita a setores financeiros e de desastres naturais. As informações geradas produzem medidas mais efetivas de resposta ao risco, pois por definição o risco é: “o efeito da incerteza nos objetivos. (...) A incerteza é o estado, mesmo que parcial, da deficiência das informações relacionadas a um evento, sua compreensão, seu conhecimento, sua consequência ou sua probabilidade” (ABNT, 2009).

Ou seja, a ideia de risco e a sua mitigação são proporcionais às informações obtidas na gestão. Sem informações, sem cenários, não é possível enxergar as ameaças e avaliá-las no binômio *impacto e probabilidade*, como base para a gestão de riscos, inclusive no plano estratégico. A ideia da gestão de riscos se relaciona diretamente com a retroalimentação de sistemas, no amadurecimento de mecanismos preventivos, o que contribui para a eficácia e a eficiência.

Nesse desenho, conclui-se que o planejamento e o controle são aliados, pois o planejamento depende das informações oriundas da retroalimentação do controle para realizar as tomadas de decisão necessárias ao dinamismo do planejamento, e ao controle compete realizar suas atividades para assegurar – respeitadas as contingências supervenientes – a realização do que fora planejado. Entretanto, a visão sistêmica de ambas as funções ainda tem dificuldades de se estabelecer em um plano prático.

Muitos apontam o controle como opositor do planejamento; entretanto, o dinamismo e a atualização contínua do planejamento dependem do controle. Cabe registrar, também, que o controle depende do planejamento. Os diagnósticos, os cenários e as estratégias de atuação são fundamento para a gestão de riscos e a consequente formatação das ações de controle.

Para Chiavenato (2011, p. 168) o controle

tem a finalidade de assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. A essência do controle reside na verificação se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados.

Nesse sentido, Chiavenato (2011) entende que o controle não fica restrito aos trabalhos de conformidade – comparação entre o previsto e o realizado –, mas também visa à predição de resultados futuros em vista de seus achados e à evidência de obstáculos, com vistas ao alcance de resultados melhores no futuro.

O grande elo entre o planejamento e o controle é a retroalimentação. A retroalimentação do controle para o planejamento depende da aceitação dos resultados por parte dos planejadores e da atuação dos controladores pensando no futuro. E a aceitação dos resultados depende da confiança dos procedimentos adotados pelo controle.

A respeito desse assunto, Olivieri (2008, p. 90), no estudo da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da CGU, afirma que:

a SFC construiu procedimentos que regulam seu trabalho de auditoria e fiscalização no sentido de padronizá-los e legitimá-los perante os órgãos controlados. O monitoramento não é uma atividade discricionária, mas sim um trabalho organizado burocraticamente: baseado em normas (os preceitos constitucionais) e em procedimentos (a metodologia de seleção das ações controladas), caracterizado por relativa neutralidade e impessoalidade, e não formalista (apesar de baseado em regras formais, os procedimentos não são autorreferidos, mas visam à materialidade da execução das ações de governo).

Oliveira (2002) entende que as possíveis resistências ao processo de controle e avaliação merecem atenção, pois os controles podem gerar dois tipos de situação: *i*) cooperação, quando os controles são compreendidos e aceitos; e *ii*) resistências e conflitos, quando os controles são de difícil aplicação e não são aceitos.

Ainda sobre a resistência, Oliveira (2002, p. 279) aponta outros aspectos que a geram, como a “falta de conhecimento sobre o sistema de controle; padrões de controle inadequados; avaliações incorretas; e ações corretivas com críticas pessoais”. Lacunas de entendimento e de cultura que obstam esse processo de retroalimentação e geram ilhas de informação relevante.

Do ponto de vista político, os trabalhos do planejamento e do controle também são complementares. Por um lado, o governante transmite aos seus planejadores – que integram a burocracia – a agenda de governo; por outro, utiliza o controle – também integrante da burocracia – para aferir se a agenda desejada está sendo implementada, permeando essas relações com as instâncias populares de participação.

Para ilustrar essa visão, tem-se o trabalho realizado por Olivieri (2008), que concluiu pela procedência da hipótese de que a reforma do controle interno do Executivo federal na década de 1990 criou um mecanismo efetivo de controle político sobre a burocracia e de que o órgão de controle interno constitui um instrumento de controle da Presidência sobre a burocracia e a coalizão de governo.

Ainda quanto à complementaridade entre o planejamento e o controle, Rezende (2002) aponta a importância de existir interação entre o controle e o planejamento na validação de dados e na relevância de o planejamento estar sensibilizado sobre o acompanhamento e a avaliação. Rezende (2002) também aponta a possibilidade de que as ações do controle possam auxiliar as avaliações realizadas pelo planejamento.

Em seu estudo, Rezende (2002, p. 112-113) concluiu que a avaliação realizada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o monitoramento realizado pelo gestor e a avaliação realizada pela SFC da CGU “deveriam ser absolutamente complementares, visando, sempre, à obtenção de melhores desempenhos e resultados. Contudo, frequentemente, verifica-se que as três atividades não são entendidas como partes de um só processo de avaliação da ação governamental”.

Rezende (2002) também evidenciou, à época de seu trabalho, que SPI e SFC tinham comunicação precária, prejudicando avaliações conjuntas e o próprio planejamento governamental, por não considerarem os fatos reais da execução dos programas.

Em 2011, a Fundação Getulio Vargas (FGV) concluiu pesquisa sobre a CGU, na qual efetuou comparação do modelo brasileiro de controle interno com o de outros países. Nesse trabalho, no que diz respeito aos efeitos concretos da atuação da CGU sobre os órgãos controlados, a FGV fez a seguinte afirmação:

O exercício do controle interno sobre novas políticas implantadas de forma descentralizada representa exemplo bastante instigante. Trata-se de um efeito geralmente pouco visível da atuação da CGU: o órgão de controle interno, ao realizar suas atribuições legais, acaba contribuindo para que políticas públicas, cujo grau de detalhamento operacional ainda está pouco desenvolvido, possam ser aperfeiçoadas, especialmente para os ministérios com programas descentralizados. Exemplo interessante é o da implantação das novas políticas do Ministério do Desenvolvimento Social, como o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). A interlocução entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e a CGU começou em 2004, quando da elaboração das normas básicas do Suas. Como era uma política descentralizada, a CGU passou a fiscalizá-la no Programa de Fiscalização nos Municípios, demandando ao ministério as diretrizes dessa política e regulamentações mais detalhadas sobre a execução do programa. A partir do diálogo entre ministério e CGU – processo esse não isento de conflitos e tensões – foi possível a qualificação das auditorias e ao mesmo tempo a melhoria da gestão dessa política pública (Olivieri *et al.*, 2011, p. 121).

A afirmação da FGV ilustra, concretamente, a relação de complementaridade entre controle e planejamento, contribuindo para a excelência da gestão pública. Também ilustra, como no caso do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que a retroalimentação do controle contribui para a melhoria da política pública, fato corroborado pelo reconhecimento sucesso de alguns programas na área social, como Bolsa Família.

Na construção de um instrumento estratégico como o PPA, faz-se necessário uma atenção maior à relação de complementaridade entre planejamento e controle, bem como para a importância da retroalimentação do controle para o planejamento, tema que será discutido mais amiúde na próxima seção.

#### 4 O PPA E A RETROALIMENTAÇÃO

O controle se materializa, institucionalmente, de diversas formas. No desenho clássico do controle interno e externo, na ideia de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998), e a vertical, na atuação popular batizada de controle social,<sup>7</sup> bem como pela atuação de outros órgãos de defesa do Estado, como o Ministério Público e a Polícia Federal.

Todas essas formas de atuação produzem informações, na sua maioria pontuais, da execução real dos programas planejados, e elas padecem de consolidações, e ainda, por vezes, ficam restritas apenas aos aspectos localizados, da busca de responsabilização, sem reflexos sistêmicos, na formulação e execução de programas de governo.

O aspecto pontual indaga *quem fez isso e como se pode corrigir?*; e o sistêmico pergunta *o que se deve fazer para que isso não ocorra novamente aqui e em outros setores?*. São duas dimensões indissociáveis dentro de uma ação de controle e que em uma visão focada no passado, de responsabilização e reparação, não pode desconsiderar uma visão futura, de fortalecimento de mecanismos preventivos e estratégicos, visando, mais do que espantar moscas, curar feridas.

Assim, na execução do planejamento e do orçamento, os problemas diários padecem de um desenho que dificulta a aprendizagem organizacional no processo, e para romper esse paradigma, não somente as ações dos chamados órgãos de controle necessitam considerar seus aspectos sistêmicos nas suas recomendações, mas também o processo de planejamento e de orçamento devem olhar com outros olhos para o que se produz nas esferas de controle.

No atual desenho do setor público brasileiro, é bem verdade que apresentar problemas causa mais impacto social do que apontar soluções, pois longe de ser uma arena puramente técnica, alimenta-se do chamado lucro político. Nas palavras de Braga (2013a, p. 1):

Apesar de ser do gosto do público e dos jornalistas, o foco no problema da gestão pública pura e simplesmente pouco contribui para um Estado mais eficaz, eficiente e efetivo, que garanta direitos sociais e ofereça serviços públicos de qualidade. Os problemas têm a sua raiz na gestão, ainda que figurem como “caso de polícia”. É preciso atuar no sistema, principalmente em um viés preventivo, para enfrentar as causas dos problemas. Causa-nos espanto, as faces ficam ruborizadas, mas esse melindre todo com a atuação reprovável de agentes públicos pouco contribui com a solução do problema.

7. Segundo Braga e Silva (2010), o controle social são ações da sociedade civil realizadas pelos sujeitos na via democrática, sobre as políticas e medidas definidas pelos governos. São ações cotidianas, intencionais, coletivas ou individuais, materializadas em formas participativas de atuação e de proposição na sociedade, organizada ou não, no controle e no acompanhamento das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação.

De forma a agregar uma fundamentação empírica a este capítulo, tem-se que, no concernente à retroalimentação do órgão central de controle interno para os órgãos centrais de planejamento e de orçamento, Machado (2012) realizou um trabalho monográfico sobre o assunto. Nesse trabalho, o autor afirma que as recomendações emanadas pelo controle são o mecanismo de retroalimentação por excelência. Segundo o autor, as recomendações apontam medidas para manter boas práticas, corrigir problemas passados ou construir soluções para evitar futuros percalços e podem ter caráter estratégico, ou tático, ou operacional.

Machado (2012) explica que os gestores consolidam as recomendações em um documento chamado plano de providências permanente com vistas a acompanhar a sua implementação, sendo que a SFC da CGU monitora as recomendações com auxílio do sistema corporativo da SFC/CGU, no qual é registrado o conteúdo da recomendação, o órgão destinatário e a situação da implementação da recomendação.

Para examinar a retroalimentação propiciada pelo órgão de controle por intermédio das recomendações, Machado (2012) analisou os dados do sistema corporativo referente aos exercícios de 2010 e 2011 de todas as ações de controle da SFC/CGU nos mesmos exercícios. O autor registra que o sistema não apresenta qual linha de ação de controle originou a recomendação – por exemplo, acompanhamento da execução de programas de governo, auditoria anual de contas etc. A tabela 1 apresenta a extração sobre todas as tipologias de recomendação existentes no sistema.

A partir desses dados, Machado (2012) destacou o percentual expressivo das recomendações estruturantes (43,2% do total), o que, em seu ponto de vista, demonstra uma atuação da SFC/CGU voltada à melhoria da gestão, sem negligenciar o devido combate à corrupção. Contudo, o autor chama atenção para o fato de haver somente uma ocorrência da tipologia implantação/adequação de processos de planejamento.

TABELA 1  
Número de recomendações da SFC/CGU por tipos de recomendação

Tipos de recomendação	Total	Recomendações com situação atendida	Recomendações com situação cancelada	Tipologia de recomendação sobre o total (%)	Recomendações atendidas (excluídas as canceladas) (%)
Abertura de processo administrativo/sindicância/tomadas de contas especial	1	0	0	0,0	0,0
Adequação de processos de execução operacional	27	1	0	0,1	3,7
Complementação/correção de informações	15	0	0	0,0	0,0

(Continua)

(Continuação)

Tipos de recomendação	Total	Recomendações com situação atendida	Recomendações com situação cancelada	Tipologia de recomendação sobre o total (%)	Recomendações atendidas (excluídas as canceladas) (%)
Implantação/adequação de mecanismos de controle interno	98	0	0	0,2	0,0
Implantação/adequação de processos de planejamento	1	0	0	0,0	0,0
Observação das normas internas/legais/termos contratuais	22	13	0	0,0	59,1
Outras recomendações em geral	17.528	4.904	471	39,2	28,8
Atuação juntos a outros órgãos	4.023	1.515	7	9,0	37,7
Estruturantes	19.309	6.792	186	43,2	35,5
Para apuração de responsabilidade	1.590	465	25	3,6	29,7
Para reposição de valores/bens	2.114	530	18	4,7	25,3
Reposição/recolhimento/glosa de valor	1	1	0	0,0	100,0
<b>Total</b>	<b>44.729</b>	<b>14.221</b>	<b>707</b>	<b>100,0</b>	<b>32,3</b>

Fonte: SFC/CGU (2012).

Obs.: As recomendações com *status* diferentes de atendidas ou canceladas podem estar em um dos *status* a seguir: em análise; enviada; prorrogada; registrada; reiterada; revisada. Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação (Machado, 2012, p. 87).

Considerando que somente a análise das recomendações não possibilitaria obter um diagnóstico sobre a retroalimentação entre o órgão central de controle interno e o órgão central de planejamento, Machado (2012) também realizou entrevistas semiestruturadas com dirigentes de alto escalão dos referidos órgãos.<sup>8</sup> Em síntese, as entrevistas possibilitam observar que o envio de expedientes consolidando resultados decorrentes das auditorias do órgão central de controle interno para o órgão central de planejamento não tem uma frequência regular, que as interações presenciais entre os dirigentes da CGU e da SPI não têm periodicidade definida, mas ocorrem mediante contatos informais – sendo que, quando as interações ocorrem, propiciam debates que geram aprendizado mútuo.

Em vista das entrevistas, Machado (2012) conclui, em seu trabalho, pela hipótese de que se encontra ainda incipiente o processo de retroalimentação sistemática da CGU – na competência de órgão central de controle interno – para a SPI – na condição de órgão central de planejamento. Tal conclusão é válida mesmo reconhecendo-se haver um nível mais intenso de retroalimentação entre o controle interno e os órgãos setoriais executores das políticas públicas.

8. Ver a síntese das respostas dos entrevistados do órgão central de planejamento, no caso a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), no anexo A e a síntese das respostas dos entrevistados do órgão central de controle interno, no caso a SFC/CGU, no anexo B.

Desse modo, há necessidade de aperfeiçoar a retroalimentação do controle para o planejamento. Nesse sentido, o aspecto estratégico da função controle deve ser considerado como condição necessária, embora não suficiente, para ocorrer o resgate da função planejamento. Tanto o Tribunal de Contas da União (TCU) como a CGU efetuam ações com reflexos sistêmicos, seja pelas chamadas avaliações de programas,<sup>9</sup> seja em outras ações mais estruturadas, como o processo de contas anuais<sup>10</sup> e a prestação de contas da Presidência da República,<sup>11</sup> que trazem informações sistêmicas sobre a gestão.

Para tanto, é preciso fortalecer o elo que traduz essas informações e propostas de mudanças táticas e estratégicas, não só na discussão do planejamento e da alocação de recursos, mas também nas diversas modalidades de execução. Para isso, faz-se necessário considerar o conceito de aprendizagem organizacional no processo de retroalimentação.

#### 4.1 Circulação da informação, coordenação e sinergia

Peter Senge é um dos modernos baluartes das discussões no campo da gestão. Autor da obra *A quinta disciplina*, indica que essa a tendência brasileira de fragmentar o mundo para melhor administrá-lo impõe um preço oculto alto, perdendo a conexão com o todo. À medida que o mundo se torna complexo, segundo o autor, o conhecimento vai se espalhando na organização, de forma interconectada, indicando que as organizações que realmente terão sucesso no futuro serão as “que descobrirem como cultivar nas pessoas o comprometimento e a capacidade de aprender em todos os níveis da organização” (Senge, 2013, p. 34).

Essa ideia de interconexão aponta a necessidade, segundo Senge (2013), de entender as forças envolvidas nos cenários, compreender os processos lentos e graduais que ameaçam a organização brasileira e que estão lá, o tempo todo, sendo gestados, com uma aprendizagem necessária. Segundo o autor, é essencial que se tenha uma visão estratégica, de longo prazo, transcendendo a experiência apenas pelo erro. Senge diz: “aprendemos melhor com a experiência, todavia nunca experimentamos diretamente as consequências de nossas decisões mais importantes” (Senge, 2013, p. 65). E para tal aprendizagem, a soma de pequenas experiências, de tendências no nível tático, como aquelas informações geradas pelo controle, contribuem para a ampliação desse espectro de aprendizagem.

Faz-se mister romper as barreiras e carrear essa enxurrada de informações que são produzidas nos sistemas de governo de uma forma que atenda à retroalimentação.

9. No âmbito operacional, de trabalhos mais robustos, de caráter sistêmico por excelência, a CGU, consoante com a CF/1988, realiza as avaliações da execução de programas de governo, conforme consta em <<http://migre.me/qkrTm>>. O TCU utiliza as chamadas auditorias de natureza operacional, conforme consta em <<http://migre.me/qkrXP>>.

10. Para mais informações, ver <<http://migre.me/qks0A>>.

11. Para mais informações, ver <<http://migre.me/qks1Y>>.

Os sistemas possuem fronteiras, as quais muitas vezes são difusas – não permitem ser delimitadas com precisão. Tais fronteiras existem não somente entre sistemas, mas também entre órgãos, políticas públicas, política, democracia e burocracia.

Ocorre que para a retroalimentação de fato ser efetivada, a informação precisa circular, não ficando restrita à fronteira de um sistema. Ou ainda, que circule, de forma a não sofrer a desintegração e a má compreensão por causa das fronteiras difusas dos sistemas.

Para evitar essas barreiras, a coordenação é indispensável. Kettl (2002) afirma que, para o governo de fato coordenar programas públicos em uma realidade de fronteiras difusas, é primordial uma transformação da governança. O autor apresenta diretrizes para construir os vínculos para essa tarefa: *i*) as redes complexas devem ser geridas de modo diferenciado; *ii*) os servidores públicos precisam acreditar mais nos processos interpessoais e interorganizacionais como complemento – e às vezes substituto – da autoridade; *iii*) a gestão por resultados pode prover uma boa ferramenta para lidar com as fronteiras difusas; *iv*) a transparência é a base para a confiabilidade das operações do governo; e *v*) são necessárias novas estratégias para a participação popular na administração pública.

O tema da coordenação também remete ao papel dos órgãos centrais e setoriais dos sistemas. Bakvis e Juillet (2004, p. 62) afirmam que “a análise de casos confirmou o importante papel que os órgãos centrais devem desempenhar para gerar e manter uma coordenação interministerial mais ampla em torno de áreas horizontais de políticas”.

Bakvis e Juillet (2004) fazem recomendações tanto aos órgãos centrais quanto aos setoriais.<sup>12</sup> Aos primeiros, indicam que assumam maior responsabilidade pelos resultados de iniciativas horizontais, pois não é suficiente apenas se responsabilizar pela coordenação, deixando aos órgãos setoriais a responsabilidade pelos resultados. Também recomendam aos órgãos centrais que não se envolvam somente no início das questões fundamentais, mas em todo o processo, engajando os chefes dos órgãos setoriais.

Aos órgãos setoriais, Bakvis e Juillet (2004) sugerem que elaborem um arcabouço de *accountability* que favoreça a adoção de práticas horizontais entre ministérios e o uso do pensamento com viés estratégico ao escolher temas horizontais para realizar e incorporar ao seu planejamento de políticas e programas, pois esses consumirão mais recursos.

---

12. Dois mitos necessitam cair por terra na visão de Bakvis e Juillet (2004): “a horizontalidade economiza tempo e recursos e funciona melhor quando há convergência entre os ministérios envolvidos. As verificações indicam que, em projetos de larga escala, o trabalho horizontal frequentemente exige financiamentos adicionais e que ministérios trabalhando no mesmo espaço político podem acabar competindo entre si, ao invés de cooperarem uns com os outros” (p. 75).



A existência efetiva de coordenação assegura a circulação da informação e a retroalimentação. Com isso obtém-se sinergia nos sistemas e aumento dos seus desempenhos, evitando a entropia. Entretanto, deve haver uma integração nos fluxos e uma mudança de mentalidade de produção e apresentação de produtos, seja do planejamento, seja do controle.

Nesse contexto, teóricos como Pollitt *et al.* (2008) indicam a necessidade de superação de uma visão mecanicista dessa alimentação oriunda dos dados do controle, quando diz:

a realidade é muito mais difícil que a teoria, e que a habilidade dos ESFs<sup>13</sup> em causar impacto em seus trabalhos de auditoria operacional é menos linear do que pode pretender um modelo simples. Pode haver diversas razões para isso. Por exemplo, a habilidade de um ESF em causar impacto e o tipo de impacto obtido provavelmente dependerá, em grande medida, das perguntas que faz, bem como dos tipos de métodos que emprega (Pollitt *et al.*, 2008, p. 254).

Isso implica que o trabalho do controle, por menor que seja, não perder de vista que ele tem impactos estratégicos, isolados ou no conjunto, ainda que isso não se dê de forma linear, biunívoca. Da mesma forma, a interação desses trabalhos com a população, por meio do controle social e da transparência, traduz-se em informações novas, que interferem na gestão das políticas públicas. Segundo Braga (2012, p. 6):

Se o cidadão só receber informações que solicitar, transferimos a ele o ônus de adivinhar o que é seu direito e não se materializa, restringindo a sua visão global da gestão, aumentando a assimetria informacional. A transparência é um processo comunicativo, de disponibilização das informações relevantes da gestão de forma inteligível e clara, focado no receptor, que é a população em suas diversas matizes. Entretanto, não se trata apenas de uma informação para satisfazer a curiosidade popular, e, sim, do fornecimento de dados úteis para a materialização de serviços públicos de qualidade àquela comunidade, que possam resultar em cotejamentos com o que está ocorrendo na realidade.

A informação útil e relevante está ali, cabendo apenas encontrá-la, pela ação do controle e pela interação deste com a população. Esse paradigma rompe o tecnicismo de apenas consultas a órgãos, a opacidade do planejamento governamental, as armadilhas do orçamento incremental e a desconsideração dos efeitos da gestão no planejamento das políticas.

Desse modo, as informações disponibilizadas pelo controle interno<sup>14</sup> efetivam a *accountability* e, com transparência, propiciam subsídios para o exercício da

13. Entidades de fiscalização superior, equivalentes aos tribunais de contas.

14. Nesse sentido, Ribeiro *et al.* (2008, p. 11-12) observam que "há concordância parcial de que a avaliação empreendida pelo controle interno tem contribuído para o incremento da transparência e da *accountability* (...); para a melhoria contínua da gestão dos programas governamentais (...); além de favorecer o aprendizado organizacional na administração pública".

cidadania. Por ocasião das eleições, também servem de elemento para ponderar sobre os feitos e as promessas dos agentes políticos.

## 5 POR UM RETROALIMENTADO PELO CONTROLE

O PPA é um instrumento de planejamento estratégico – em que pese na prática não demonstrar esse caráter explicitamente –, focado em um ciclo de quatro anos e no qual são definidas, nos termos do §1º, do Art. 165 da Constituição Federal (Brasil, 1988), “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Cada PPA traz características na sua formulação, tendo a última versão (PPA 2012-2015) sofrido críticas por não constituir, aparentemente, o núcleo de planificação do governo, por não haver correspondência entre os planos anunciados e as estruturas orçamentárias, o que dificulta a avaliação das realizações governamentais existentes nos planos, nos programas, nas iniciativas e nas ações.

A construção do PPA 2012-2015 deu-se pela interação com diversos atores. Houve interação do governo eleito com a burocracia estatal, partindo da Presidência até o órgão central de planejamento, e dos ministros – e pessoas com cargos de *status* equivalente – com os órgãos setoriais de planejamento.

Em geral, na sequência, ocorreram oficinas entre o órgão central de planejamento e os órgãos setoriais para a formulação do PPA, com o uso de informações dos sistemas informatizados específicos tanto dos órgãos setoriais como do órgão central, bem como dados produzidos por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), entre outras. Dados de participação popular também foram considerados nessa fase. Disso resultou uma prévia do PPA, que recebeu adequações tanto por parte da Presidência quanto do órgão central e dos órgãos setoriais. A versão resultante do PPA foi submetida à participação social, na qual o seu documento-base foi apresentado ao fórum interconselhos – este congrega representantes de conselhos de participação social – e também submetido a audiências públicas regionais para validação e consideração de sugestões locais e subnacionais.

Dessa experiência, percebe-se não haver uma consideração sistemática e corriqueira, na formulação do PPA, das informações produzidas pelo controle interno. Em outras palavras, a retroalimentação do controle para o planejamento no momento da formulação do PPA tem sido precária, inclusive por uma questão de cultura de baixa interação entre as funções controle e planejamento no Brasil. Porém, além da formulação, em todo o ciclo da política pública é necessária a participação do controle enquanto fomentador do planejamento, da gestão de riscos e facilitador do atingimento dos objetivos das políticas públicas.

Sendo assim, é necessária uma ação sistemática que possibilite a inclusão de informações do controle nas reflexões da construção do PPA, de dados sobre o funcionamento de sistemas específicos – por exemplo, do Sistema Único de Saúde (SUS) –, o que colaboraria com uma visão globalizante dos problemas nacionais e regionais, e a relação com as soluções gestadas para estes, permitindo grande aprendizagem organizacional.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retroalimentação, como princípio, a ser implementada no processo de planejamento, constitui um avanço, pela sinergia que proporciona, resultando em aprendizagem organizacional do sistema, acarretando em entregas de maior qualidade e com maior atenção aos obstáculos.

É necessária uma ação sistemática que possibilite a inclusão de informações do controle nas reflexões sobre a construção do PPA. Seria alvissareiro uma maior interação da função controle com a função planejamento e os executores, com vistas ao acompanhamento da implementação adequada do plano, mediante criação de instâncias de coordenação devidamente empoderadas, a fim de assegurar a efetivação de fato da retroalimentação ao longo do ciclo completo do PPA. O fundamental para que a retroalimentação aconteça é a conscientização dos atores sobre a sua importância para o sucesso das políticas públicas.

A experiência brasileira demonstra que a lei e os normativos não são suficientes para assegurar a materialização do comando legal ou normativo. Contudo, considerando a alternância de partidos políticos típica da democracia, bem como a alternância de dirigentes e servidores, seria necessária a previsão legal ou normativa dessas instâncias, para favorecer a continuidade da retroalimentação no tempo. E também para resguardar o empoderamento necessário a elas para que a retroalimentação seja efetivada. Tais instâncias, com o decorrer do tempo, atingiriam maturidade para não sofrer interrupções, participando desde a formulação até a avaliação do PPA.

A proposta para o PPA é parte da solução, pois, além disso, há o aspecto estratégico da função controle como condição necessária, mas não suficiente, para o resgate da função planejamento. Considerando a proposta de Garcia e Cardoso Júnior (2015) para a criação de uma secretaria de planejamento e coordenação geral no âmbito da Presidência da República, com a competência de órgão central de planejamento estratégico e do sistema de planejamento e coordenação da Presidência da República, e que atualmente a CGU integra a estrutura da Presidência da República, com a competência de órgão central do sistema de controle interno, promover-se-ia, assim, um melhor encaixe entre ambas as funções.

Haveria, ainda, a necessidade de uma estrutura que integrasse permanentemente a Secretaria de Planejamento/PR e a CGU/PR, a exemplo de uma câmara de coordenação de articulação de planejamento e controle estratégico, com vistas a abastecer o controle da visão estratégica do planejamento e o planejamento de informações estratégicas a respeito da implementação, eficiência e eficácia das políticas públicas.

Neste estudo, foram propostos ideias, paradigmas e opiniões. O processo de institucionalização do Estado brasileiro ainda tem muito a caminhar e necessita de proposições que permitam avanços com originalidade. Buscou-se neste capítulo contribuir com esse processo, levantando a óbvia, mas nem por isso menos importante, questão da retroalimentação, no viés do planejamento governamental, para a construção de pontes entre as funções, fortalecendo as políticas públicas, que permitirão a solução de problemas relevantes para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO (2009) ISO 31000 – Gestão de riscos – princípios e diretrizes. São Paulo: ABNT, 2009.

ANTERO, Samuel. Monitoramento e avaliação do programa de erradicação do trabalho escravo. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 791-828, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/YdM6xh>>.

BAKVIS, Herman; JUILLET, Luc. **O desafio horizontal**: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. Brasília: Enap, 2004.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas**: fundamentos, desenvolvimento, aplicações. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

BEUREN, Ilse Maria. O papel da controladoria no processo de gestão. *In*: SCHMIDT, Paulo. (Org.). **Controladoria**: agregando valor para a empresa. Porto Alegre: Bookman, 2002.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Gestão de riscos, transparência e controle social no contexto dos projetos governamentais: eficiência aliada à democracia. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2012b.

\_\_\_\_\_. Foco no problema ou na solução? **O portal da administração**: administradores, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/vrHCTH>>.

\_\_\_\_\_. Indicadores para um mundo melhor. **O portal da administração**: administradores, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/oeCCTz>>.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; SILVA, Maria Abadia. Controle social em educação básica pública. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 4, n. 8, p. 91-97, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/FBfxh3>>.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; NASCIMENTO, Francisco Agostinho. A lógica do U. **O Portal da Administração**: Administradores, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/bChDg6>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/e0uDXm>>.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; MATOS, Franco. 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 JÚNIOR, José Celso. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1964.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. (Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, v. 1).

KETTLE, Donald F. **The transformation of governance: public administration for twenty-first century America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

MACHADO, Carlos Maurício Ruivo. **Retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF em Questões estruturantes**: diagnóstico atual e perspectivas. 2012. Monografia (Especialização *lato sensu*) – Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União em parceria com: Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Programa de Pós- Graduação do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União – Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/xyWcCz>>.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. (Coletânea 1, v. 1).

MELO, Elton Bernardo Bandeiro; RODRIGUES, Roberto Wagner Silva. Monitoramento, avaliação e controle – superando o debate técnico-burocrático. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. Brasília: Consad, 4-6 jun. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 44, 1998.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVIERI, Cecília. **Política e burocracia no Brasil**: o controle sobre a execução das políticas públicas. São Paulo: Editora FGV, 2008.

OLIVIERI, Cecília *et al.* **A CGU e a administração pública federal (APF) no sistema brasileiro de controle democrático**: avaliação institucional e da percepção dos atores. São Paulo: Editora FGV, 2011.

POLLITT, Christopher *et al.* **Desempenho ou legalidade?** – auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

REZENDE, Maria de Fátima. **Os resultados da avaliação como instrumento nas tomadas de decisões**: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) como base empírica. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

RIBEIRO, Ricardo Plácido *et al.* Desafios e evolução na Controladoria-Geral da União: adaptação das práticas de avaliação de programas face às perspectivas da nova administração pública. *In*: CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO, 5., 2008. Convibra, 5-7 dez. 2008.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos Santos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 307-336. Disponível em: <<http://migre.me/qQkLC>>.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. Rio de Janeiro: Best Seller, 2013.

**ANEXO A**

**QUADRO A.1**  
**Síntese das respostas dos entrevistados da SPI<sup>1</sup>**

Pergunta/entrevistado	2	3	4	5
1 – Com que frequência o(a) senhor(a), recebe expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificadas em diferentes programas e ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de planejamento?	Semestral	Semestral	Anual	Não recorda
2 – Em caso afirmativo na questão 1, as informações encaminhadas pela CGU têm a qualidade, completude e clareza que possibilitam a adoção de providências e construção de soluções por parte do(a) senhor(a) e do seu órgão na qualidade de órgão central de planejamento?	Sim	Sim, mas no aspecto completude há prejuízo pela falta do aspecto político.	Não se aplica	Não se aplica
3 – Com que frequência há interação presencial entre o(a) senhor(a) e dirigentes da CGU durante o exercício?	Informal e irregular	Informal e irregular	Semestral	Irregular
4 – De uma forma geral as interações são proveitosas? Há possibilidade de aprofundamento dos temas, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação?	Não se aplica	Recorda de uma ocasião em que a SPI procurou a CGU para explicar as razões de alterar dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e que houve êxito.	Propiciou discussões sobre as relações entre controle, planejamento e gestão.	Houve bons debates. O entrevistado 5 destaca as interações relativas à alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global.
5 – Quais exemplos de conhecimento gerados advindos da interação com a CGU que lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação?	Não se aplica	Reuniões explicativas sobre o novo PPA 2012-2015; busca da alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global.	Questões de monitoramento sobre a PCPR.	Busca pela alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global.
6 – Para os casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, qual a sua avaliação, no momento, da eficácia e efetividade das medidas adotadas?	Não se aplica	Não havia retorno, pois só visavam subsidiar a atuação da SPI.	Ajudava a deixar mais claras certas funções do SIGPlan.	Não se aplica

(Continua)

(Continuação)

Pergunta/entrevistado	2	3	4	5
7 – O MP e/ou SPI participam de algum órgão colegiado ou instância do qual participa a CGU e/ou a SFC, e no qual é tratada a temática de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação? Em caso afirmativo, quais contribuições a SPI apresentou no referido colegiado, pertinentes às funções e atribuições da CGU/SFC? Como a CGU/SFC reagiu às contribuições da SPI?	Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, em 2008. Há um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do programa Água para Todos.	Não se aplica	Experiência ocorrida na Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA e na Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação; Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, promovido pela SOF.	Não se aplica.
8 – Qual a percepção do(a) sr(a), com exemplos efetivos, a respeito da função planejamento enquanto determinante para o atingimento: a) das metas do PPA? b) efetividade das políticas públicas?	Por si só são baixas. Para eficácia, considerando-se também as externalidades, é alta. Para efetividade, não é determinante.	Razoável para ambas.	O PPA necessita reconquistar seu espaço, e o planejamento deve se aproximar mais da implementação.	Entende que o modelo de contratações afeta e eficácia e efetividade.
c) qualidade do gasto público?	O planejamento contribui para a qualidade do gasto sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia da alocação de recursos. Também deve contemplar o exame da qualidade da receita, da arrecadação.	O entrevistado entende que a arrecadação também constitui a dimensão do gasto público. Também deve-se considerar a ótica do custo de não fazer: quanto custa não realizar uma determinada ação?	O PPA e o orçamento foram distorcidos, e isso tem impacto direto na qualidade do gasto. Também passa pelo estudo e pela compreensão das relações federativas e das capacidades locais de gestão.	A “conclusividade” das ações públicas é fundamental. As atividades que qualificam o gasto são iniciar e terminar os projetos, e usar o espaço fiscal para investimentos.
d) prevenção da corrupção?	É baixa a contribuição. É necessária uma interrelação mais profunda entre as políticas, pressupondo uma detalhada responsabilização (no sentido de <i>accountability</i> ). Também afirma que seria necessário um alinhamento institucional entre planejamento, orçamento e controle.	É razoável. O controle procedimental não é um objeto específico de preocupação do planejamento, e crê que a função controle assumiu uma dimensão desproporcional na relação com o planejamento.	O bom planejamento gera políticas públicas claras. Ao obter políticas públicas claras, é possível alcançar caminhos claros para implementação das políticas públicas, e a clareza dos caminhos de implementação da política propiciam transparência.	O entrevistado 5 entende que a função planejamento enquanto determinante para prevenção da corrupção passa fortemente pelo modelo de contratações. O entrevistado 5 afirma que a contratação por preço global e por objeto é boa prática recorrente nos países desenvolvidos.

(Continua)



(Continuação)

Pergunta/entrevistado	2	3	4	5
<p>9 – Do seu ponto de vista, o que pode ser feito pela SPI para estreitar a atuação do ciclo de gestão, melhorando o ciclo das políticas públicas? Quais aspectos relacionados à atuação da SPI e da CGU/SFC carecem de melhorias?</p>	<p>O aspecto central é a articulação interinstitucional. Esta precisa ser construída com celeridade, e para além da formalidade e da burocracia.</p>	<p>Entende que deve haver mais interlocução para haver compartilhamento de visões distintas, a fim de a visão não ficar limitada ao viés racional-legal/racional-compreensivo. Entende que é preciso institucionalizar essa relação, refundar o sistema de planejamento-gestão-controle</p>	<p>Primeiramente deve ser esclarecido o que o monitoramento do PPA significa para as atividades de planejamento e gestão. Deve-se refletir sobre até que ponto o controle deve atuar de forma a não engessar o planejamento. Entende que qualquer instância de integração deva respeitar as características peculiares de visões e competências de cada órgão.</p>	<p>Entende que não se pode auto-denominar ciclo de gestão, pois poucos sabem o que é gestão de fato. Destaca com ênfase a necessidade de um olhar transversal sobre as políticas públicas e a administração. O entrevistado expôs o problema de assimetria de competências que ocorreu na estruturação do ciclo de gestão, e também apontou o modo burocrático de como foi estruturado o ciclo, o que muitas vezes causa o isolamento do mandatário eleito e da política por ele desejada da estrutura e da efetiva implementação.</p>

Fonte: Machado (2012, p. 114).

Nota: 'SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Obs.: Quadro elaborado com fulcro nas entrevistas realizadas. A inserção da informação *não se aplica* ocorreu para os casos em que não houve resposta do entrevistado.

**ANEXO B**

**QUADRO B.1**  
**Síntese das respostas dos entrevistados da SFC/CGU<sup>1</sup>**

Pergunta/entrevistado	1	8	9
1 – Como o senhor classifica a eficácia da comunicação entre MP e CGU, mais especificamente entre SFC e SPI?	Sazonal	Insuficiente	Insuficiente
2 – Como o senhor classifica a eficácia da comunicação entre MP e CGU, mais especificamente entre SFC e SOF?	Sazonal	Insuficiente	Insuficiente
3 – Como o senhor classifica a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados das auditorias concernentes às funções de planejamento?	Muito boa. Nesse aspecto, fez a observação de que há a identificação de fragilidades e pontos críticos já na fase de pré-auditoria, pois há um estudo aprofundado por intermédio da documentação básica.	Insuficiente	Regular. Afirma que o dimensionamento da intensidade da atuação deve ser feito com cuidado, pericia. A atuação não pode ser censitária, mas também não precisa ser pontual, com precisão “cirúrgica”.
4 – Como o senhor classifica a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados das auditorias concernentes às funções de orçamento?	Muito boa. Nesse aspecto, fez a observação de que há a identificação de fragilidades e pontos críticos já na fase de pré-auditoria, pois há um estudo aprofundado por intermédio da documentação básica.	Insuficiente	Regular. Afirma que o dimensionamento da intensidade da atuação deve ser feito com cuidado, pericia. A atuação não pode ser censitária, frequente, mas também não precisa ser pontual, com precisão “cirúrgica”.
5 – Com que periodicidade ocorre o envio de expedientes consolidando resultados decorrentes de auditorias da CGU para a SPI?	Irregular	Irregular	Não recorda de haver ocorrido.
6 – Em caso afirmativo, como foi formatado o conteúdo do expediente enviado?	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
7 – Qual foi o conteúdo do expediente enviado?	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
8 – De que forma a CGU considerou a realidade da SPI ao enviar os achados e propor soluções?	O entrevistado 1 considerou importante observar que, de modo geral, há o uso da reunião de busca conjunta de soluções como instrumento de pactuação de providências a serem adotadas, para que sejam factíveis e pertinentes.	Não se aplica	Não se aplica

(Continua)

(Continuação)

Pergunta/entrevistado	1	8	9
9 – Na hipótese de que tenha havido encaminhamento de expedientes à SPI, quais foram os retornos da SPI com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à função planejamento?	O entrevistado 1 afirmou não ser aplicável para o momento presente (uma vez que o envio não está sistematizado), mas que para o futuro há possibilidade de utilização do RAC, mediante prévio diálogo e coordenação com a SPI. O entrevistado 1 explicou que um modelo de atuação articulada não comporta medidas unilaterais, sob pena de fracasso, e é requisito básico a pré-disposição de ambas partes para a viabilidade da articulação institucional. Considera que também há possibilidade de uso dos dados do APG mediante <i>data mining</i> , no futuro.	O entrevistado 8 respondeu que não houve encaminhamentos formais à SPI, mas somente reuniões, que versaram sobre vários temas.	Não se aplica
10 – Com que periodicidade ocorre o envio de expedientes consolidando resultados decorrentes de auditorias da CGU para a SOF?	Irregular	Irregular	Não recorda de haver ocorrido.
11 – Em caso afirmativo, como foi formatado o conteúdo do expediente enviado?	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
12 – Qual foi o conteúdo do expediente enviado?	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
13 – De que forma a CGU considerou a realidade da SOF ao enviar os achados e propor soluções?	O entrevistado 1 considerou importante observar que, de modo geral, há o uso da reunião de busca conjunta de soluções como instrumento de pactuação de providências a serem adotadas, para que sejam factíveis e pertinentes.	Não se aplica	Não se aplica

(Continua)

(Continuação)

Pergunta/entrevistado	1	8	9
14 – Na hipótese de que tenha havido encaminhamento de expedientes à SOF, quais foram os retornos da SOF com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à função orçamento?	O entrevistado 1 afirmou não ser aplicável para o momento presente (uma vez que o envio não está sistematizado), mas que para o futuro há possibilidade de utilização do RAC, mediante prévio diálogo e coordenação com a SOF. O entrevistado 1 explicou que um modelo de atuação articulada não comporta medidas unilaterais, sob pena de fracasso, e é requisito básico a pré-disposição de ambas partes para a viabilidade da articulação institucional. Considera que também há possibilidade de uso dos dados do APG mediante <i>data mining</i> , no futuro.	O entrevistado 8 respondeu que não houve encaminhamentos formais à SOF, mas somente reuniões, que versaram sobre vários temas.	Não se aplica
15 – A CGU e/ou a SFC participam de algum órgão colegiado ou instância do qual participam SPI e SOF e no qual é tratada a temática de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação? Em caso afirmativo, quais contribuições a SFC apresentou no referido colegiado, pertinentes às funções e atribuições da SPI e SOF? Como SPI e SOF reagiram às contribuições da SFC?	O entrevistado 1 respondeu que desde 2008 não houve iniciativas de instâncias colegiadas ou fóruns, a não ser uma experiência em 2008. As reações da SPI e SOF dependeram muito dos dirigentes à época, sendo que o fator pessoal é relevante na articulação institucional. O entrevistado 1 considerou importante destacar que, à época da experiência colegiada de 2008, a SOF solicitava instrumentos de interface com a SFC/CGU, que na ocasião seriam as notas técnicas (hoje seriam os RACs). O entrevistado destaca que hoje o AEPG permite encaminhamento direto da avaliação para a SPI e a SOF de forma consolidada, também podendo haver encaminhamento de avaliação consolidada do APG mediante <i>data mining</i> , no futuro.	O entrevistado 8 respondeu que a CGU e/ou SFC não participou de órgão colegiado ou instância do qual participam SPI e SOF. Contudo, a CGU participa de grupos de monitoramento da Copa do Mundo de Futebol da Fifa em 2014, das Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016 e de programas sob monitoramento da Casa Civil.	O entrevistado 9 indicou, sobre o assunto, que a SFC tomou conhecimento da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA, mas não houve convite efetivo para sua participação. O entrevistado explica que há um estereótipo de que o controle atrapalha. O entrevistado 9 afirma que a CGU tem bons resultados, e que a CGU poderia ter mais participação até pelos aprofundados conhecimentos que detém.

(Continua)

(Continuação)

Pergunta/entrevistado	1	8	9
<p>16 – Em sua percepção, quais os principais desafios a serem superados para garantir a efetividade da função controle interno enquanto determinante para:</p> <p>a) o atingimento das metas do PPA? b) efetividade das políticas públicas?</p>	<p>A SPI e a SOF poderiam ser incluídas na elaboração dos pré-projetos, para enriquecer o planejamento da auditoria. Acrescentou que também pode-se, no futuro, sistematizar um <i>módulo</i> de avaliação de metas, indicadores e outros assuntos transversais no AEPG.</p>	<p>Para o entrevistado 8, a efetividade das políticas públicas justifica a qualidade do gasto.</p>	<p>Um dos principais desafios é uma maior integração não só dos órgãos do ciclo de gestão, mas com os gestores. Afirma que é necessário maior intercâmbio, pois deve existir alinhamento estratégico nos planejamentos e objetivos dos órgãos. Há áreas de intersecção, que em regra ninguém se responsabiliza; assim, tais áreas precisam ser identificadas para melhorar a responsabilização.</p>
<p>c) a qualidade do gasto público?</p>	<p>A SFC/CGU pode contribuir com os resultados do controle interno, contemplados nos indicadores dos objetivos estratégicos da CGU, em especial os de melhoria de gestão. O entrevistado 1 destaca que não há busca somente do recurso desviado, mas principalmente o foco nos benefícios futuros que advém da melhoria da gestão.</p>	<p>O principal desafio é a compreensão de que a qualidade do gasto é condição para a efetividade das políticas públicas.</p>	<p>Não se aplica</p>
<p>d) a prevenção da corrupção?</p>	<p>Não se aplica</p>	<p>A prevenção da corrupção é um trabalho de longo prazo, de tal modo que a mudança do quadro depende de todas as instituições e os poderes.</p>	<p>O controle interno tem enfrentado a corrupção. O desafio é a sensação de impunidade na sociedade e a impunidade de fato.</p>

Fonte: Machado (2012, p. 132).

Nota: 1SFC – Secretaria Federal de Controle Interno. CGU – Controladoria-Geral da União.

Obs.: Quadro elaborado com fulcro nas entrevistas realizadas. A inserção da informação *não se aplica* ocorreu para os casos em que não houve resposta do entrevistado.



## **MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REQUISITOS TECNOLÓGICOS, PROPOSTA METODOLÓGICA E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS PARA A ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA<sup>1</sup>**

José Celso Cardoso Jr.

### **1 INTRODUÇÃO: OS REQUISITOS TECNOLÓGICOS DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE GOVERNO**

O desenvolvimento das potencialidades nacionais depende de condições políticas, econômicas e sociais de grande monta. Depende também de requisitos não menos importantes, de ordem institucional e técnica, entre os quais se destacam, na experiência brasileira recente, os instrumentos governamentais de planejamento consagrados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esses instrumentos seguem, desde então, uma dinâmica truncada de aperfeiçoamentos institucionais, dos quais o atual PPA 2012-2015 é um dos exemplos. Para materializar-se, no entanto, como guia efetivo de planejamento, orçamentação, gestão e execução das políticas públicas, precisa contar com suporte técnico-logístico e dedicação institucional intensiva não só do Ministério do Planejamento mas também de todos os demais ministérios e secretarias da Presidência da República, órgãos de controle e instâncias de participação social em consolidação no país, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas, as ouvidorias públicas etc.

Com vistas a subsidiar este desafiante trabalho, é importante realizar esforços no sentido de alinhar e capacitar as diversas secretarias, e respectivos quadros técnicos, com o intuito de institucionalizar – por meio de aperfeiçoamentos normativos e disponibilização de sistemas de apoio e documentos técnicos – alguns dos mais importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental, como as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, entre outros.

No que tange ao monitoramento estratégico, a orientação é para que esteja centrado no alcance das metas prioritárias da administração pública federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a

---

1. Capítulo publicado anteriormente na Coleção Texto para Discussão, n. 2040, em fevereiro de 2015.

disponibilidade de informações em cada caso. Daí se extraem alguns elementos centrais ao monitoramento de tipo estratégico:

- flexibilidade para dialogar com a dinâmica de implementação de cada programa;
- ênfase nas metas prioritárias, sejam estas quantitativas ou qualitativas;
- responsabilidade compartilhada da administração pública federal;
- articulação federativa; e
- participação e controle social público.

Os objetivos explicitados conferem um sentido diferente ao entendimento comum que em geral se tem acerca dessa atividade. Em outras palavras, parte-se da premissa de que o monitoramento não é um fim em si mesmo, tampouco se confunde, apenas, com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações do orçamento, ou com atividades de controle procedimental ou legal dessas ações, ou, ainda, com a prestação de contas *ex post* das realizações governamentais, mesmo que essas atividades possam derivar da função monitoramento tal como aqui desenhada.

Com esse entendimento, o monitoramento estratégico das ações de governo ocupa posição central na aquisição de capital cognitivo necessário para agir em prol da implementação de políticas públicas e para viabilizar entregas efetivas de bens e serviços à população, segundo uma lógica bem resumida na figura 1.

FIGURA 1  
O circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar

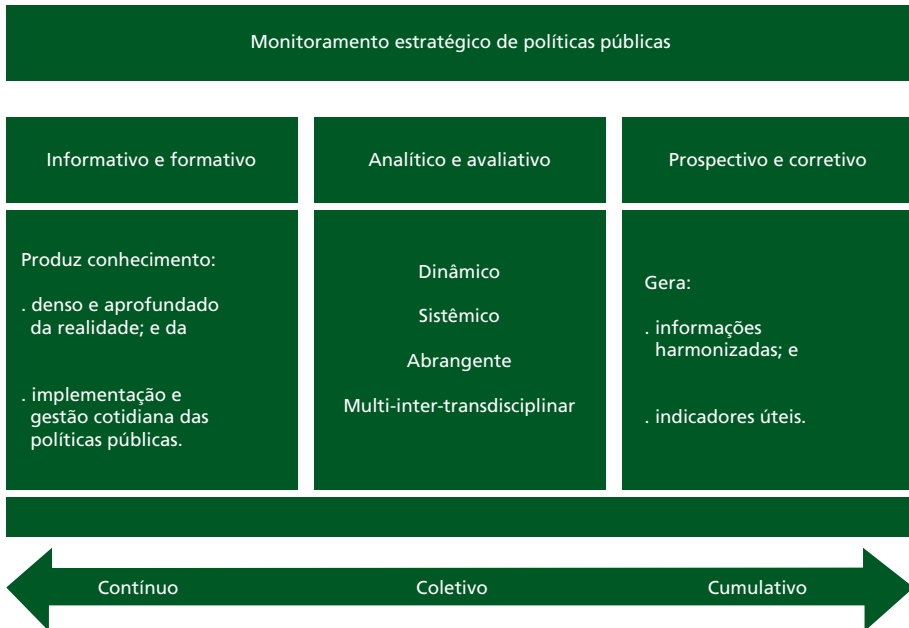




Diante do exposto, este texto objetiva apresentar uma proposta metodológica para a estruturação e a implementação de certa abordagem de monitoramento estratégico de políticas públicas. Como se sabe, a atividade regular, sistêmica e tempestiva de monitoramento é, ao mesmo tempo, uma grande carência e uma ampla necessidade para a alta administração pública brasileira. Assim, por monitoramento estratégico entende-se um tipo específico, voltado ao aprendizado institucional decorrente do registro, da análise e da interpretação da realidade de implementação e execução das políticas públicas, que visa – por suposição – à produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo.

Muitas vezes considerada um mito dos manuais sobre o assunto, a afirmação precedente mostra-se factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e multi-intertransdisciplinar, como sugerido pela figura 2.<sup>2</sup>

FIGURA 2  
O monitoramento estratégico de políticas públicas: atributos e implicações



Elaboração do autor.

2. Por abordagens do tipo “multi-intertransdisciplinares” entenda-se abordagens inspiradas pelo paradigma epistemológico da complexidade. Como exemplo, ver os valiosos aportes de conhecimento advindos dos trabalhos de Unesco (2000), Morin (2005; 2008), Nicolescu (2008), Vivanco (2010) e Halévy (2010).

Em síntese, sendo o monitoramento uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como atividade que agrega valor ao campo de compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades. Por óbvio que possa ser, é importante esclarecer que ele é afirmado aqui como atividade de natureza *contínua*, pois precisa estar ancorado em processo de trabalho institucionalmente rotineiro, permanente. Também é tido como atividade de natureza *cumulativa* em referência ao fato de que, sendo o conhecimento fruto de processo complexo de produção, organização, análise e interpretação de informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, apenas se cumpre ao longo do tempo, por sucessão de acúmulos, por assim dizer, de rodadas de monitoramento. Por fim, diz-se que é também atividade de cunho *coletivo* porque, por suposição, não é algo exequível em nível individual. Além disso, referindo-se a processo estruturado de governo, remete-se necessariamente às dimensões institucional e coletiva de trabalho, vale dizer: não é algo que se possa executar nem no nível microindividual, nem por iniciativa voluntarista de qualquer tipo.<sup>3</sup>

Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular, sistêmica e tempestiva de Estado, capaz de produzir, conforme a figura 2: *i*) conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase nas dimensões estratégica e crítica da implementação e gestão cotidiana das políticas públicas; e *ii*) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo.

Não obstante o relativo consenso com respeito ao que foi dito, a alta administração pública brasileira ainda carece – salvo poucas exceções – de espaço e peso institucional adequado à realização de atividades regulares, sistêmicas e tempestivas de monitoramento estratégico de políticas e programas governamentais no sentido referido. Isso se deve, *grosso modo*, a questões que aqui serão chamadas de alienação e resignação institucional.

A *alienação institucional* diz respeito ao horizonte estreito com o qual a maior parte de nossos dirigentes públicos enxerga a atividade de monitoramento. Ou seja, por enxergarem essa atividade como um fim em si mesmo, acabam tanto burocratizando-a no cotidiano da gestão pública como a ela atribuindo pouca ou nenhuma capacidade de agregar valor aos processos decisórios correntes ou cruciais. Estes 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.

---

3. A esse respeito, ver ainda Ham e Hill (1993) e Matus (1996).

Já a *resignação institucional* refere-se à (contestável) avaliação, por parte de alguns poucos dirigentes públicos, de que, por mais importante, necessária e estratégica que seja, a atividade de monitoramento é de tal forma complexa e difícil de ser adequadamente estruturada que o esforço 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 destas, esses dirigentes 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 lógicas de coordenação e articulação institucional necessárias a seu êxito.

Dessa forma, seja pela via da alienação, seja pela via da resignação, a tendência notória da esmagadora maioria dos altos dirigentes públicos brasileiros é abandonar, antes mesmo que possa frutificar, qualquer tentativa de melhor estruturação e institucionalização da atividade de monitoramento estratégico das políticas públicas. Não obstante esse quadro geral de desalento, há alternativas metodológicas e justificações tecnopolíticas suficientes para insistir no desenvolvimento institucional de um novo paradigma de monitoramento estratégico no Brasil, com implicações positivas para a alta administração pública brasileira. É o que procuraremos apresentar em seguida.

## **2 PLATAFORMA DE HARMONIZAÇÃO LÓGICA DE INFORMAÇÕES: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE ORGANIZAÇÃO DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE GOVERNO<sup>4</sup>**

Com base no exposto, partimos agora para a apresentação da proposta de monitoramento estratégico, entendido como metodologia que busca, de forma permanente e sistêmica, diagnosticar e expor fragilidades em políticas públicas selecionadas, com vistas a ampliar a capacidade de implementação, bem como criar estoque de conhecimentos sobre a realidade.

Dessa maneira, o centro da proposta consiste em explicar tanto o formato como os conteúdos das figuras 3 e 4, as quais correspondem ao que chamaremos aqui de plataforma de harmonização lógica de informações, um recurso analítico relativamente simples para a organização e a análise de dados e informações, com destaque para algumas de suas categorias principais: as capacidades organizacionais, os processos institucionais e a entrega de bens e serviços à sociedade – população, empresas, organizações não governamentais (ONGs), associações civis etc.

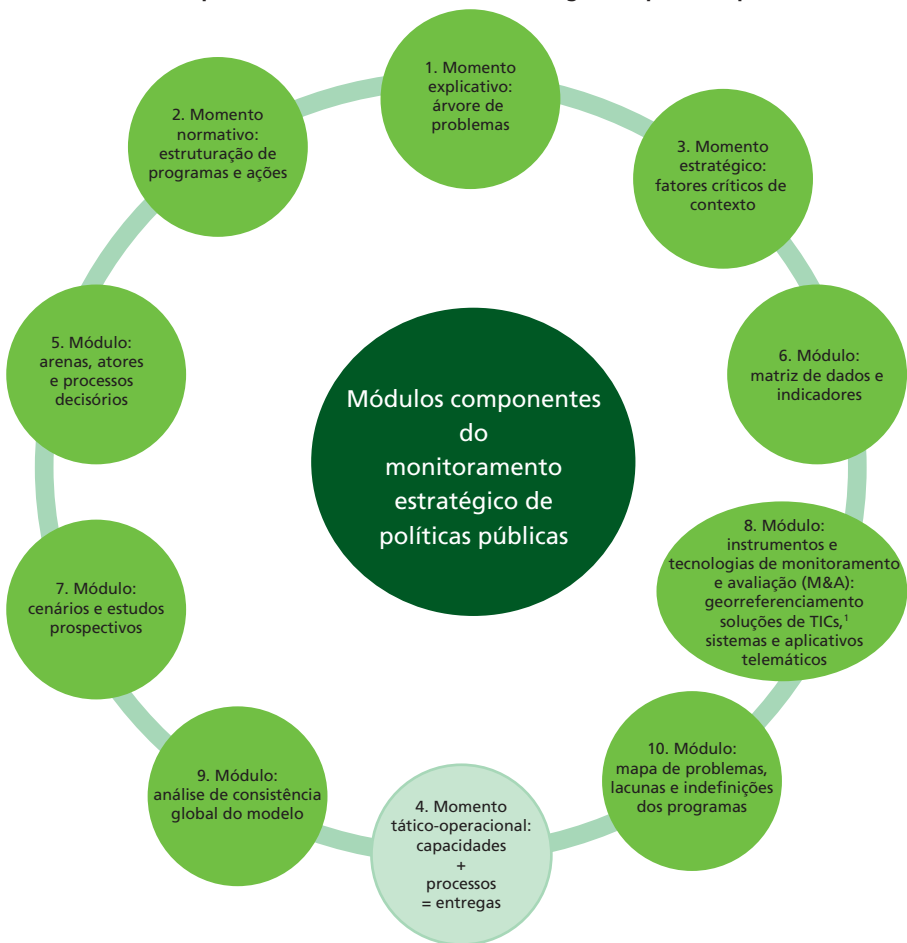
Concebida como desdobramento aplicado do Planejamento Estratégico Situacional de Matus (1996; 2005) e do Modelo Lógico elaborado por Cassiolato e Guerresi

---

4. O texto aprofunda aqui aspectos anteriormente presentes em Cardoso Júnior e Coutinho (2013), a quem o autor agradece pela ajuda na primeira tentativa de sistematização dessas ideias.

(2010), essa é uma modelagem que visa contemplar as dimensões da implementação, execução e gestão das políticas públicas. Dessa forma, como dito anteriormente, busca-se construir um modelo ou instrumento dinâmico, sistêmico e abrangente, capaz de cumprir o conjunto de implicações sugeridas e previstas na figura 2, quais sejam, as de que o monitoramento estratégico possa ser capaz de estruturar, institucionalmente, os vetores *informativo* e *formativo*, *analítico* e *avaliativo*, *prospectivo* e *corretivo*, necessários a um trabalho mais qualificado de acompanhamento, monitoramento, análise, avaliação e retroalimentação virtuosa do desempenho institucional do setor público brasileiro.

FIGURA 3  
Módulos componentes do monitoramento estratégico de políticas públicas



Elaboração do autor.

Nota: Tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Pela figura 3, é possível dizer que se está diante de um modelo composto por *módulos inter(in)dependentes*, cujas características principais são as seguintes.

- 1) Cada módulo possui especificidades (determinantes e estratégicas) próprias ou individuais para sua montagem. Isso significa que cada módulo pode ser elaborado de forma relativamente independente dos demais, porém eles apenas fazem sentido em conjunto, de forma inter-relacional. Daí a sua caracterização como *módulos inter(in)dependentes*.
- 2) O modelo completo prevê a montagem de dez módulos, em ordem idealmente (mas não necessariamente) progressiva e cumulativa de dificuldade, complexidade e sofisticação, inclusive internamente a cada módulo.
- 3) Os quatro primeiros módulos correspondem aos quatro momentos da dinâmica de Planejamento Estratégico Situacional (Matus, 1996; 2005), tal qual posteriormente operacionalizados pelo Modelo Lógico para a elaboração de programas governamentais (Cassiolo e Guerresi, 2010).

Como se sabe, por intermédio do momento explicativo, é possível construir uma *teoria geral do problema principal* que deverá ser objeto da política pública. Por meio da aplicação de um método específico, que redundará na construção da *árvore de problemas*, é possível não apenas identificar o problema principal mas também estabelecer um conjunto de relações entre *causas críticas* e *consequências* do problema principal, inclusive fundamentadas por descritores objetivos (qualitativos e quantitativos) do problema. Com isso em mãos, pode-se realizar uma boa contextualização e caracterização geral do problema principal, isto é, gerar ou elaborar a teoria geral do problema em pauta.

Por sua vez, por intermédio do momento normativo, é possível criar a *teoria geral do programa* que deverá organizar e guiar a ação estatal sobre o problema. Neste caso, por meio da metodologia de estruturação de programas, é possível tanto identificar os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc.) quanto especificar as operações necessárias à implementação desta ação governamental, viabilizando com isso as entregas de bens e serviços ao público-alvo ou aos beneficiários finais do programa.

Nessa proposta, o momento estratégico destina-se à identificação de riscos e oportunidades à implementação e ao desempenho institucional satisfatório ou

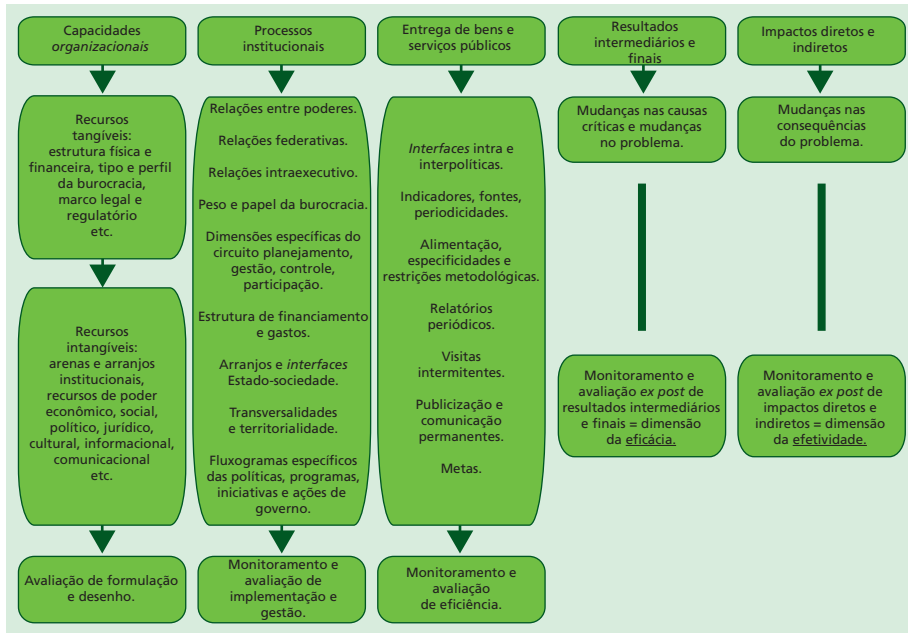
condizente dos programas. Tal identificação é realizada por meio de metodologia específica para a construção da *árvore de fatores críticos de contexto*, e sobre eles deve ser concebido um guia de atuação tecnopolítica do governo, seja para enfrentar e mitigar os riscos, seja para potencializar e multiplicar as oportunidades de sucesso da ação estatal pública.

Até aqui (momentos explicativo, normativo e estratégico), estamos dentro da modelagem tradicional proposta por Matus (1996; 2005) e operacionalizada por Cassiolato e Guerresi (2010). Ocorre que o Modelo Lógico para a elaboração de programas que dela derivam é um modelo do tipo estático-comparativo, no qual tanto a *teoria do problema* (momento explicativo) como a *teoria do programa* (momento normativo) e a *árvore de fatores críticos* (momento estratégico) são fotografias de um determinado *momento situacional* ou de contexto, as quais, embora consigam caracterizar e explicar satisfatoriamente bem o problema naquele momento do tempo, bem como organizar e orientar a ação pública naquele contexto específico, são metodologias que em si mesmas não conseguem incorporar as dimensões nem do processo dinâmico de implementação, nem da gestão propriamente dita das políticas públicas.

Portanto, para se avançar nessa direção, é preciso construir uma forma prática de se operacionalizar o chamado momento tático-operacional, pois este diz respeito ao processamento tecnopolítico da capacidade de governo propriamente dita. Nesse sentido, refere-se ao que poderíamos chamar *momento implementação-gestão-entrega* de bens e serviços à sociedade, algo que, em tese, deveria se dar por meio da melhor combinação possível entre as *capacidades organizacionais* instaladas ou criadas para a provisão daqueles bens e serviços previstos como entregas efetivas da política pública à sociedade, os *processos institucionais* por meio dos quais o governo coloca em movimento suas capacidades para aquela política ou programa, o que envolve os arranjos institucionais e as estratégias específicas de execução em cada caso, e a *entrega* de bens e serviços à população, às empresas etc. É então sobre o momento tático-operacional que a proposta de harmonização lógica de informações se debruça, oferecendo uma alternativa crível de monitoramento estratégico de políticas públicas, tal qual sugerida e sintetizada pela figura 4.

FIGURA 4

**Momento tático-operacional: plataforma de harmonização lógica de informações para o monitoramento estratégico de políticas públicas**



Elaboração do autor.

Antes de nos determos propriamente sobre a modelagem sugerida pela figura 4, é preciso apresentar rapidamente os demais módulos componentes do processo de monitoramento estratégico. Em sequência, há os módulos 5 a 10 da figura 3, que podem ser considerados importantes, porém complementares aos demais. Isoladamente, eles cumprem funções específicas dentro do processo, mas, em conjunto com os demais, apresentam grande potencial elucidativo de problemas, ao mesmo tempo que um potencial propositivo de soluções.

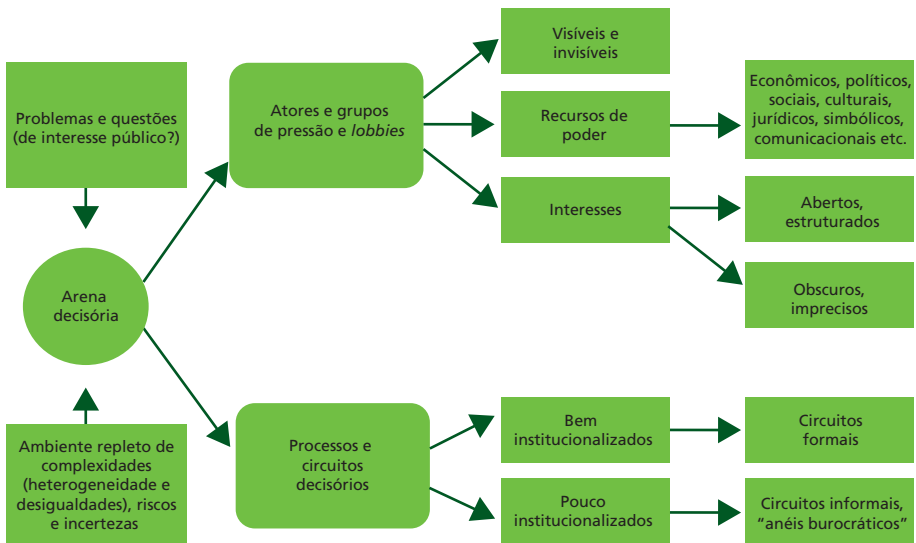
O módulo 5, de identificação e análise de arenas, atores e processos decisórios, visa – como o próprio nome diz – identificar e organizar, minimamente, o conjunto de ambientes e de atores relevantes que comparecem e influenciam, ainda que com graus e formas diferenciadas de poder e influência, os processos complexos de tomada de decisões cruciais ao entendimento da política pública em questão. Um exemplo, entre outros possíveis, de representação gráfica desse módulo é apresentado na figura 5.

O módulo 6, de matriz de dados e indicadores, busca, por sua vez, identificar e organizar as fontes empíricas e suas características metodológicas – composição, periodicidade etc. –, bem como construir os indicadores mais adequados possíveis às capacidades organizacionais, aos processos institucionais,

às entregas efetivas de bens e serviços, aos resultados e aos impactos finalísticos das políticas públicas. Pela figura 4, vê-se que, ao se transitar de um estágio a outro, tem-se a possibilidade de se levantar informações (quantitativas e qualitativas) específicas e pertinentes ao desenho teórico original da política ou programa, à sua implementação propriamente dita, à entrega de bens e serviços, por meio do que se podem gerar indicadores tipicamente de *eficiência* da política ou programa; informações relativas aos resultados imediatos da política ou programa, as quais dizem respeito à dimensão da *eficácia*; e informações sobre os impactos finais, as quais se referem à dimensão da *efetividade* da política ou programa.

O módulo 7, de cenários e estudos prospectivos, destina-se a projetar tendências reais em curso e a desenhar trajetórias possíveis ou desejáveis das políticas ou programas governamentais. Embora complementar aos demais módulos, este também possui metodologias próprias, por meio das quais o monitoramento estratégico consegue antecipar problemas e apontar rumos e soluções em contextos complexos, minimizando riscos e incertezas inerentes aos processos de governo.

FIGURA 5  
Módulo 5: formação de agendas, formulação estratégica e processo complexo de tomada de decisões



Elaboração do autor.

O módulo 8, de identificação e incorporação de instrumentos e tecnologias de monitoramento e avaliação (M&A), destina-se a identificar e incorporar ao



monitoramento estratégico as melhores e mais adequadas tecnologias, aplicativos telemáticos, sistemas de georreferenciamento etc., com vistas a facilitar a montagem da plataforma de harmonização lógica de informações sugerida.

O módulo 9, de análise periódica de consistência e/ou vulnerabilidade tecnopolítica da modelagem geral, consiste em realizar, sistematicamente, diversos tipos de checagem e avaliações de consistência geral e específicas, relativas aos diversos módulos do modelo, bem como proceder às diversas atualizações necessárias ao modelo como um todo. Em suma, é um módulo que realiza uma espécie de *monitoramento do monitoramento*, visando garantir seu caráter estratégico – logo, sempre atualizado – ao longo do seu tempo de maturação e vigência.

Por fim, mas não menos importante, o módulo 10, de montagem do modelo-espelho do modelo principal, objetiva evidenciar lacunas, problemas, indefinições e também possibilidades e necessidades de ajustes – de formatação e conteúdos – dentro do modelo global. Embora também seja um módulo complementar aos demais, este é importante justamente porque busca identificar as *ausências* – por esquecimento ou inexistência – de informações supostamente relevantes para melhor compor e caracterizar a plataforma de harmonização lógica. Neste sentido, por meio de metodologia específica, pode-se derivar deste módulo um guia prático de enfrentamento dos problemas que geram as ausências relevantes por ele identificadas.

Como se sabe, nada se constrói ou se resolve de modo imediato, por isso mesmo é importante lembrar a natureza *contínua, coletiva e cumulativa* do monitoramento estratégico, atributos esses já explicitados anteriormente. Além disso, cabe ainda outro tipo de advertência metodológica. Tão importante quanto criar bases comparáveis de informação, a partir de categorias centrais para a compreensão e o desenvolvimento das políticas, é manter o caráter flexível da ferramenta, reconhecendo e valorizando a diversidade e a complexidade dos cenários e dos próprios arranjos institucionais em cada caso concreto. Por isso, pela proposta metodológica aqui sugerida, criam-se condições para análise e comparação (inter-temporal e/ou intersetorial) das políticas públicas, mas de tal proposta não se deve extrair a percepção de que por meio dela geram-se informações prontas e acabadas. Nesse sentido, é fundamental utilizar a plataforma de harmonização lógica para organizar informações a partir de bases comparáveis e interpretá-las com critérios *habermasianos* de abertura, tolerância e rigor.

Por isso, a proposta de trabalho aqui desenvolvida está baseada, em suma, em uma ferramenta auxiliar para a estruturação do conhecimento sobre diversos assuntos passíveis de serem abordados no monitoramento de tipo estratégico. Para essa finalidade, tal plataforma foi concebida com informações variadas e complementares, que possibilitam análises comparativas a respeito de aspectos estruturantes à execução dos programas e agendas de governo, o que, por sua vez, ajuda a caracterizar, de maneira prática, o perfil da situação atual de cada política,

fornecendo um guia de ação para enfrentamento ou mesmo resolução de problemas específicos identificados ao longo do *momento implementação-gestão-entrega* de bens e serviços à sociedade.

Conforme já ressaltado, não se pretende estabelecer estruturação rígida da informação mas, sim, um modelo inicial que possa ser continuamente aperfeiçoado e adaptado à realidade de cada política. É o que passamos a explorar na sequência.

### **3 MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL: CAPACIDADES, PROCESSOS, ENTREGAS, RESULTADOS E IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS**

Ao se partir da ideia segundo a qual a plataforma de harmonização lógica de informações pode (e deve) ser aplicada a níveis diferentes da realidade das diversas políticas e programas de governo, o roteiro a seguir deverá ser capaz de fornecer suporte metodológico à organização, sistematização, análise e interpretação de informações relevantes à compreensão das políticas públicas, em termos de:

- capacidades organizacionais: ativos ou recursos tangíveis e intangíveis necessários às políticas e programas;
- fluxos e processos institucionais: estratégias ou procedimentos por meio dos quais as políticas efetivamente se processam e se implementam; e
- entregas de bens e serviços à sociedade: produtos (físicos ou não), monetários, normativos ou institucionais, efetivamente entregues a indivíduos, famílias, empresas etc., pelo Estado, por meio de seu arco amplo de políticas públicas.

Os campos estruturantes citados, todos sob alcance governativo (em termos de governabilidade sistêmica e governança colaborativa) do Estado, dizem respeito aos seguintes blocos de conhecimento.

#### **3.1 Capacidades organizacionais**

##### **3.1.1 Recursos tangíveis**

Informam os recursos evidentes, visíveis e concretos presentes em cada política que podem ser quantitativamente mensurados, como orçamento, pessoal e estrutura física e tecnológica.

*Estrutura física e financeira sob M&A: i)* localizar em que ministério ou secretaria está baseado o programa ou agenda, e, nos níveis subnacionais, quais são os órgãos que fazem parte da rede; *ii)* identificar a logística a serviço do programa ou agenda, por exemplo, estrutura física móvel e imóvel, sistemas de informação etc.; e *iii)* qual a proporção de recursos orçamentários e não orçamentários na implementação da política.

*Tipo e perfil da estrutura de pessoal (recursos humanos – RH) envolvido:* i) especificar a relação de trabalho predominante na política: Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – empregado público; Regime Jurídico Único (RJU) – servidor público, contratação indireta, explicitando em qual nível e sob qual predominância, se Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), terceirização etc.; ii) escolaridade da força de trabalho: básica, média, superior, pós-graduação; e iii) qualificar a estrutura de pessoal: carreiras perenes, bem ou mal remuneradas e qualificadas, em situação de conflito ou cooperação com outras carreiras semelhantes, com alta ou baixa aderência à política (porcentagem de cargos comissionados de alto relevo ocupados por servidores de carreira), com ou sem mecanismo de controle social da burocracia etc.

*Marco legal e regulatório:* avaliar a institucionalidade associada ao programa e identificar os diplomas legais relativos ao assunto, especificando os instrumentos que normatizam a política, mencionando lacunas normativas existentes que tenham impacto na estruturação e na sua implementação.

### 3.1.2 Recursos intangíveis

Identificam os valores e o capital simbólico que incidem sobre o programa. O objetivo é captar e tratar as relações imateriais envolvidas na agenda, tais como a percepção dos atores, da sociedade, questões comportamentais, comunicacionais e simbólicas.

*Arena e arranjo institucional:* identificam os espaços de contato e inter-relação entre atores e a forma utilizada para operar (execução direta ou descentralizada, tipo de instrumento utilizado, participação da sociedade civil, se há ou não sistema estruturado de políticas públicas).

*Tipo e perfil dos recursos envolvidos:* econômicos, sociais, políticos, jurídicos, culturais, informacionais, comunicacionais e simbólicos.

*Questões relativas às redes existentes:* i) os atores: são numerosos ou poucos, participam efetivamente das tomadas de decisão na rede, têm interesses majoritariamente coincidentes ou conflitantes, interação de forma intensa ou fluida, provêm apenas do governo federal ou também de entes subnacionais, do setor privado e/ou da sociedade civil; ii) as normas ou os procedimentos que norteiam a atuação dos atores na rede: são formais ou informais, são conhecidas e reconhecidas por todos, algum ator predomina no processo de estruturação da agenda da rede, os processos que ocorrem no interior da rede são transparentes, todas as informações disponíveis na rede são levadas em consideração nas tomadas de decisão, a coordenação da rede facilita as relações entre os atores na busca de um objetivo comum; e iii) tipologia da estruturação da rede: quanto à distribuição de poder (concentração, fragmentação), quanto ao tipo de conflito (dominação, competição), quanto

ao tipo de barganha (assimétrica, simétrica), quanto ao mecanismo de cooperação (hierárquico, horizontal).

*Qual a composição e o peso do alinhamento político entre os entes para o sucesso do programa ou agenda:* a população local beneficiada participa ou participou da construção da política por meio de consultas públicas, grupos de trabalho, conselhos, associações ou não houve participação.

### 3.2 Processos institucionais

*Fluxogramas específicos das políticas, programas, iniciativas e ações de governo sob M&A:* identificar o caminho percorrido pela política em sua implementação, com atenção aos fluxos organizacionais que deflagram o programa ou a agenda.

*Relações entre poderes:* *i)* relação Executivo-Legislativo: apontar lacuna legislativa que dificulta a implementação e relacionar as matérias associadas ao programa e à agenda em trâmite no parlamento; *ii)* relação Executivo-Judiciário: identificar o tratamento que o Judiciário (jurisprudência) tem conferido às principais questões envolvendo o programa ou a agenda, com atenção à judicialização das políticas; e *iii)* relação Legislativo-Judiciário: apontar omissões legislativas e conflitos.

*Caracterizar as emendas parlamentares ao orçamento (peso relativo) e à dominância no parlamento quanto ao teor da legislação pertinente ao caso.*

*Classificar a produção legislativa da política como:* *i)* inovação – quando cria novas regras e/ou ambientes de implementação; *ii)* incremental – quando promove alterações em estruturas já existentes; *iii)* coordenação – quando existe esforço de reestruturação para formar grupos de trabalho, comitês interministeriais ou câmaras temáticas; e *iv)* relações externas – relacionam-se com acordos, resoluções, decisões ou convenções e desdobram-se em ações específicas para sua operacionalização.

*Relações federativas:* identificar as relações possíveis no contexto da política: *i)* coordenação federal; *ii)* coordenação compartilhada; *iii)* financiamento federal; *iv)* receitas vinculadas; e *v)* competência constitucional de cada ente.

*Relações intraexecutivo:* hierarquia, disciplina, missão; tipo e grau de cooperação e/ou conflito intersetorial. Existe um grupo destacado no Executivo federal que coordena de forma predominante as ações da política? A forma dominante é a de: *i)* grupo de trabalho; *ii)* câmaras; *iii)* conselhos; e *iv)* outros. Existe missão ou tarefa explícita sob a responsabilidade de algum dos atores ou fóruns participantes da agenda? Quais são os principais pontos de convergência e divergência na agenda? Quais são seus atores e a motivação para os acordos ou desacordos?

*Peso e papel da burocracia:* *i)* identificar carreiras especializadas e grau e formas de meritocracia para a área; *ii)* identificar demandas de estruturação ou fortalecimento

das carreiras de cada área; *iii*) identificar a porcentagem de ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira e por pessoas não vinculadas diretamente ao Estado (cotas políticas); e *iv*) identificar conflito ou cooperação entre carreiras.

*Dimensões específicas do circuito planejamento, gestão, controle, participação em cada caso:* tipo e peso dos diversos instrumentos de articulação intersetorial, interfederativa e social.

*Estrutura de financiamento e gastos:* *i*) grau de progressividade ou regressividade da arrecadação *versus* perfil redistributivo ou concentrador do gasto; *ii*) identificar o financiamento da política nas receitas públicas por meio da análise das fontes orçamentárias; e *iii*) relacionar a execução das políticas com as desigualdades regionais e o público-alvo e relatar o possível caráter redistributivo ou concentrador da política.

*Arranjos e interfaces Estado-sociedade:* identificar as instâncias atuantes de participação social na política, especificando se estas apresentam-se na forma de: conselhos de direito (deliberativos ou consultivos), conferências, ouvidorias, audiências públicas, grupos de pressão, mesas de diálogo, outras formas.

*Transversalidades e territorialidades:* *i*) explicitar a relação dos programas e agendas com as políticas transversais; *ii*) decompor o público-alvo das políticas pelo território; *iii*) decompor a atuação da política no território; *iv*) correlacionar a agenda com as políticas setoriais transversais, como gênero, raça, idosos, índios, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência etc.; e *v*) correlacionar as agendas com a devida territorialização dos esforços, por meio do georreferenciamento da oferta e demanda de bens e serviços da política.

### 3.3 Entregas de bens e serviços à sociedade

*Interfaces intra e interpolíticas:* identificação precisa do que tenha sido efetivamente entregue à sociedade (indivíduos, famílias, grupos específicos, empresas, demais organizações etc.) pelas ações de governo monitoradas.

*Identificar:* *i*) na própria política: os órgãos executores cujas inter-relações são necessárias para a entrega de cada um dos bens e serviços concebidos na política em análise; e *ii*) na relação com outras agendas: aquelas que apresentam *interfaces* com a política em análise, bem como as áreas de interseção detectadas (por exemplo, projeto de uma das agendas que revele possíveis sinergias ou interferências negativas para ambas as partes).

*Indicadores, fontes e periodicidades:* *i*) elencar as informações utilizadas para a aferição do impacto da agenda, bem como a fonte e a periodicidade de apuração dos indicadores; *ii*) alimentação, especificidades e restrições metodológicas; *iii*) atores responsáveis pela captação dos dados e identificação das áreas com dificuldades na obtenção das informações; e *iv*) alterações no formato da

planilha pela inclusão ou supressão de campos, quando isso fizer sentido, devido às especificidades da política.

*Relatórios periódicos:* i) identificar documentos que avaliam os programas e as agendas do governo federal, ministérios, organismos e associações internacionais, estados, municípios, organizações da sociedade civil, universidades públicas e privadas, mídia etc.; e ii) estruturar relatórios tempestivos sobre a situação da política com resumo incremental do estágio alcançado.

*Visitas intermitentes:* planejar e relatar visitas a campo em áreas sensíveis da política, com o intuito de avaliar a realidade local por meio de entrevistas com os diversos atores relacionados com a implementação da política, incluindo a própria população interessada ou beneficiária.

*Plano de comunicação:* i) desenvolver instrumentos de comunicação dos resultados para os âmbitos do governo e da população; e ii) definir formas de “publicização” e comunicação permanentes com atores diretos, parceiros e sociedade em geral.

### 3.4 O fluxo de trabalho e suas conexões em rede

O esquema apresentado espelha os esforços para o monitoramento estratégico e tem como aspecto principal, explícito na figura 4, sua característica de rede. Uma rede incessante de diálogos e construção constante de conhecimentos não poderia ser diferente. O objetivo final é construir um *diálogo constante*, para atender às necessidades de informações e análises tempestivas a fim de colaborar com a implementação de políticas públicas e sua compreensão.

Interessante contribuição relativa a esse tema foi trazida por Ariznabarreta (2001), no VI Congresso do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) sobre a reforma do Estado e da administração pública, que procura apontar algumas respostas às dificuldades (patologias) do ambiente burocrático público. Aqui nos interessa esse processo especialmente no que se refere às limitações na produção de informações relevantes para o monitoramento das políticas públicas.

Inicialmente, é preciso responder a algumas das “patologias” da cultura burocrática, conforme a seguir.

- 1) Falta de apoio ao esforço global: como consequência de sua especialização, as organizações burocráticas tendem a fragmentar sua atividade em compartimentos estanques; as relações com os outros departamentos dão-se em termos de competências e conflitos; os incentivos à cooperação são escassos. Assim, cada cultura tende a construir uma espécie de subcultura própria, que muitas vezes torna-se pouco compreensível

para outras divisões do trabalho burocrático. É preciso fazer com que as informações ganhem fluxo entre essas diferentes unidades.

- 2) Há uma reduzida capacidade de inovação na cultura burocrática, em parte pelos motivos já expressos. Além disso, a cultura burocrática favorece a adesão rígida às normas existentes e promove sua continuidade no tempo; e há, não raro, punições dos esforços para que seja alterada a rotina. O excesso de formalização dos comportamentos e dos procedimentos normativos resulta na necessidade de reunir uma imensa quantidade de energia para que se alcancem mudanças mínimas. A ênfase acaba por ocorrer sobre os esforços que evitam os erros – com toda a sorte de controle, razoáveis ou não – e, assim, os riscos são desencorajados, favorecendo comportamentos inibidos ante as necessidades de mudança.
- 3) Insuficiente socialização. O fato de as responsabilidades serem distribuídas de modo impessoal prejudica a identificação com os esforços necessários à mudança, tanto com aqueles que pertencem ao mesmo ambiente de trabalho quanto com os de outros órgãos. As decisões tendem a concentrar-se de modo exclusivo nas linhas de comando hierárquicas. Sob os procedimentos formais e rotineiros, os interessados externos aos processos decisórios passam a ser vistos como sujeitos abstratos, o que impede a construção de diálogos e ambientes interativos e colaborativos.

Como resposta necessária para enfrentar a situação descrita, é feito um apelo à *multi-intertransversalidade*, que o esquema dos fluxos na construção do monitoramento estratégico procura retratar. A necessidade de *coordenação* viria, ainda seguindo Ariznabarreta (2001), em primeiro lugar, da *interdependência*, ou seja, de que unidades de uma mesma organização ou de organizações diferentes compartilhem um mesmo ambiente de trabalho – o que se dá pelo fato de atuarem sobre a mesma realidade externa – ou segmento populacional; ou porque trocam recursos (materiais e imateriais), ou compartilham objetivos gerais na implementação de suas políticas. É importante reconhecer que há diferentes níveis de interdependência, que gerarão distintas necessidades de coordenação. Uma interdependência bilateral, por exemplo, é bastante diferente de uma multilateral, entre numerosas unidades, pois elas têm necessidades bastante diversas de coordenação.

Em segundo lugar, a interdependência, enquanto fator que exige *coordenação*, depende de uma constatação da necessidade de que a coordenação aconteça. Se houver uma espécie de “*deficit* de percepção” quanto a isso, haverá dificuldades. Infelizmente, esse *deficit* de percepção é frequente. É preciso reforçar a capacidade de compreensão do ambiente de trabalho, de seu entorno e de suas relações, para estabelecer a possibilidade da coordenação.



Em terceiro lugar, a existência de diversos graus de *interdependência* entre unidades organizativas e suas especificidades nos obrigam a pensar em alternativas e possibilidades de coordenação apropriadas a um determinado caso, evitando que sejamos atraídos por soluções ideais e universais. Em outras palavras, a coordenação está sujeita a contingências, o que está afinado com a tática do monitoramento estratégico quando define seus temas: “cada caso é um caso”.

Em quarto lugar, é necessário que a escolha de um sistema de *coordenação*, de acordo com um critério de contingência, esteja sujeita a uma avaliação de seus custos e benefícios. Aqui se trata de uma avaliação empírica, apoiada nas necessidades de coordenação derivadas do grau de interdependência reconhecido. Esta consideração é uma advertência contra a tentação tipicamente burocrática de pressupor mais interdependência que a realmente existente, recorrendo a mecanismos hierárquicos de coordenação (supervisão direta ou standardização de procedimentos), com custos e benefícios não adequadamente avaliados. Além da ineficácia das soluções verticais em entornos complexos e dinâmicos, não deveríamos duvidar de que a coordenação se faz muito mais custosa – em gasto de tempo e em outros recursos, como a atualização dos comandos diretivos ou o processamento de informação – na medida em que se hierarquiza e se formaliza.

Em síntese, o exercício da *transversalidade* que está exposto nos argumentos citados expressa uma reação crítica diante da coordenação tipicamente burocrática. O monitoramento estratégico deve também oferecer alternativas às restrições apresentadas, construindo espaços para a transversalidade e a tomada de decisões que incorporem diferentes experiências no campo das políticas públicas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUMAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS PARA A ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

São até agora parcos e insuficientes os esforços feitos no Brasil para incentivar tal abordagem estratégica, vinculada a parâmetros como a necessidade de uma visão ampla sobre a situação das políticas, suas capacidades institucionais, recursos materiais, humanos, logísticos, entregas previstas etc. O meio básico de ação é a *fomentação de ambientes de diálogo que permitam entendimentos comuns*, além do esclarecimento sobre as demandas e as necessidades atuais dos executores das políticas e as restrições percebidas. Estes ambientes permitem, apesar de não garantirem, a formação de consensos, o que pode proporcionar soluções efetivas, especialmente porque compartilhadas.

São muitos os prejuízos que o insulamento burocrático, prática recorrente em menor ou maior grau, pode trazer à boa execução das políticas públicas, impedindo que se alcancem os sucessos que esperamos, muitos dos quais aferíveis em nossa vida cotidiana: razoável mobilidade urbana; acesso aos serviços de saúde pública de boa qualidade; número adequado de creches para cuidar dos filhos de



mães trabalhadoras etc. Insulamentos que dão vez a monólogos, alguns eivados de razões metodológicas, técnicas, se acreditamos neles. Contra as medidas autorreferidas, devemos perguntar: como seria possível garantir efetividade nas políticas públicas, em meio às desigualdades ainda existentes em nosso país, sem construção insistente de uma atividade pública orientada pelo diálogo, interno ao governo e com a sociedade, garantido pela participação social na vida das políticas públicas, em todos seus ciclos e momentos? Dessa constatação, uma aposta dialógica, surgiu essa possibilidade de monitoramento, por isso chamado estratégico, e devidamente ancorado na perspectiva atual da moderna administração pública participativa e deliberativa, conforme formulações recentes de Brugué e Tarragó (2014).

As atuais propostas de recortes estratégicos para o monitoramento procuram refletir, ainda que parcialmente, as complexidades inerentes ao planejamento governamental em nosso país, marcado por grandes desigualdades sociais e regionais, exigindo acordos para a coordenação de políticas entre União, estados e municípios que favoreçam arranjos e pactos federativos, alguns ainda a serem estabelecidos.

A articulação de políticas públicas, e sua *coordenação* em todos os momentos ao longo do ciclo que vai da formulação à implementação, da avaliação à retroalimentação etc., é possivelmente o maior desafio enfrentado atualmente pelos governos nacionais. São inúmeras as consequências que o sucesso ou o fracasso de uma política pública, além dos fatores externos ao país, podem acarretar. E, geralmente, não é fácil indicar claramente quais foram as causas que levaram à determinada mudança observada.

Ainda que a experiência de monitoramento estratégico, tal qual explicitada neste capítulo, esteja em seu estágio embrionário e careça de resultados expressivos, julgamos relevante trazê-la à discussão, sobretudo porque se trata de um experimento em busca de afirmação e de institucionalização. Entre as restrições mais visíveis à coordenação de políticas públicas e à compreensão de que sua implementação implica arranjos intergovernamentais complexos com órgãos responsáveis por outras políticas, está a ausência ou a precariedade de diálogos interinstitucionais em ambientes colaborativos.

Além disso, é imprescindível a existência de *trabalhos em rede*, em que muitas políticas concorrem para um mesmo resultado, e também que os supostos beneficiários das políticas participem de sua implementação e da avaliação de seus resultados, de preferência a tempo de corrigir algumas distorções que possam ser verificadas. Outra importante questão de sucesso ou fracasso de uma política pública em nosso país está associada à *articulação federativa*. Importantes políticas, como aquelas nos âmbitos da educação, saúde, assistência social, mobilidade urbana e segurança pública, por exemplo, exigem a solidez de pactos federativos bem estabelecidos. Usualmente, no processo de construção de políticas públicas,

há *blindagens burocráticas* (insulamentos), de inspiração tecnocrática, que podem dificultar a formulação de políticas que teriam boas chances de ter uma implementação efetiva. Se agentes participantes que deveriam ser ouvidos não o são, há riscos de distorções e pouca qualidade das informações que poderiam alterar a situação.

Há, ainda, baixa institucionalização nesse tipo de iniciativa, aliada à alta fragmentação dos instrumentos de monitoramento nos órgãos governamentais. Dependemos, atualmente, de reforço em nossa cultura democrática, contra uma cultura que, por décadas, instalou-se em nossos governos, posicionando a sociedade civil, por vezes, como uma espécie de adversária, ou objeto de tutela governamental. Ainda assim, há determinados níveis em que pode ser vislumbrada a possibilidade de um monitoramento de tipo estratégico, atento à existência simultânea de várias políticas, e de suas possíveis complementaridades que deveriam ser reforçadas, ou conflitos que poderiam ser minimizados.

É imprescindível que o monitoramento estratégico seja o mais flexível possível e respeite as particularidades de cada política ou conjunto de políticas. É necessária também a construção de *sistemas de informação* adequados, pois um dos entraves a qualquer processo de monitoramento é a dificuldade de se obterem informações precisas e estruturadas. Essa restrição não é apenas setorial, atinge também os órgãos centrais de planejamento. As condições materiais dadas ao *planejamento* também precisam ser revistas. Em países como o Brasil, de grande extensão territorial e muitas diversidades e desigualdades, é muito importante que os técnicos governamentais tenham acesso e possam vivenciar ao menos parte dessa realidade. É impossível imaginar um planejamento de boa qualidade feito apenas de análises elaboradas preponderantemente dentro dos escritórios governamentais. É preciso vivência e diálogo em circuitos externos ao âmbito das atividades de governo.

Portanto, procuramos alargar a discussão e, de acordo com a própria descrição do que é *monitoramento estratégico*, fazer deste texto um instrumento que favoreça o diálogo. Registramos que nosso esforço também pode ser visto, de modo especial, como um convite para que o monitoramento implique a construção permanente de instrumentos que reforcem a democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARIZNABARRETA, K. E. **Capital social, cultura organizativa y transversalidad em la gestión pública.** *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, 6. Buenos Aires: [s.n.], 5-9 nov. 2001.

BRUGUÉ, Q.; TARRAGÓ, D. La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación. *In:* CARDOSO

JÚNIOR, J. C. (Org.). **PPA 2016-2019: inovação institucional e revolução administrativa**. Brasília: Ipea, 2014. No prelo.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTINHO, P. O monitoramento de agendas estratégicas no PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 100-122, 2013.

CASSIOLATO, M. M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

HALÉVY, M. **A era do conhecimento: princípios e reflexões sobre a revolução noética no século XXI**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas públicas no Estado capitalista moderno**. Campinas: DPCT-Unicamp, 1993.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. **O método 3: o conhecimento do conhecimento**. Porto Alegre: Sulina, 2008.

NICOLESCU, B. **Manifesto da transdisciplinaridade**. São Paulo: Trion, 2008.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **As chaves do século XXI**. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

VIVANCO, M. **Sociedad y complejidad: del discurso al modelo**. Santiago, Chile: LOM Ediciones, 2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; HARVARD UNIVERSITY. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina – relatório 2006**. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *et al.* **Política y gestión pública**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Clad, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2004-2007: relatório de avaliação**. Brasília: SPI; MP, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório de avaliação do PPA 2008-2011: avaliação da dimensão estratégica**. Brasília: SPI; MP, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2012-2015**: mensagem presidencial. Brasília: SPI; MP, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011a. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4).

\_\_\_\_\_. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011b. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5).

\_\_\_\_\_. **Gestão pública e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011c. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 6).

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).

CDES – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília: CDES, 2007-2010a. (Relatórios de Observação).

\_\_\_\_\_. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília: CDES, 2007-2010b. (Relatórios de Observação).

CHELIMSKY, E.; SHADISH, W. (Ed.). **Evaluation for the 21st century**: a handbook. Thousand Oaks: Sage Publications, 1997.

CLAD – CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO; BM – BANCO MUNDIAL. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina**: informe nacional – Brasil. Caracas: CLAD; Washington: BM, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina**: informe comparativo de 12 países. Caracas: Clad; Washington: BM, 2007b.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. **A contribuição da sociologia para a análise das políticas públicas**. São Paulo: Lua Nova, 2012.

COSTA, F. L. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CUNHA, C. G. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, 2006. Mimeografado.

DAGNINO, R. *et al.* **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

DROR, Y. **A capacidade para governar**: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Reflexões para Ibero-América**: planejamento estratégico. Brasília: Enap, 2009b.

FARIA, C. A. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 59, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2012.

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

FRANCO, R.; LANZARO, J. (Coord.). **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: Cepal; Flacso, 2006.

FRANKE, F.; NAVARRO, C.; SANTOS, E. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 2, n. 1, 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2000.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 776).

\_\_\_\_\_. **PPA**: o que não é e o que pode ser. Brasília: Ipea, 2011. Mimeografado.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2006.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

HOLANDA, N. **Avaliação de programas**: conceitos básicos sobre a avaliação “ex post” de programas e projetos. Fortaleza: ABC, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: Fundap, 1996.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2010.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. P. (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MARTINS NETO, R.; SANTOS, E. A. V.; VENTURA, O. A. F. **O modelo de gestão do PPA 2012-2015**. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6. Brasília: Consad, 2013.

MATIJASCIC, M. (Org.). **Presença do Estado no Brasil: federação, suas unidades e municipalidades**. Brasília: Ipea, 2009.

MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MELO, P. C. S. **Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012-2015**. Brasília: ISC/TCU, 2012.

MELO, E. B. B.; RODRIGUES, R. W. S. **Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico-burocrático**. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5. Brasília: Consad, 2012.

MELO, E. B. B.; MARTINS NETO, R.; SILVA, M. S. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 2, n. 1, 2012.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucinal y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40, 2006.

PETERS, G. **Managing horizontal government: the politics of coordination**. Canadian Centre for Management Development, Jan. 998.

\_\_\_\_\_. **La política de la burocracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 2010.

PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

PRATS CATALÁ, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: Inap, 2005.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementación**: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

QUEIROZ, A. A. **Por dentro do governo**: como funciona a máquina pública. Brasília: Diap, 2009.

REZENDE, F. C. **Porque falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RIBEIRO, S. M. **Governança democrática e viés técnico da burocracia brasileira**. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 16. Asunción: Clad, 2011.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, R. T. **Eficiência e eficácia da ação governamental**: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Brasília: Ipea, 2002. (Relatório Técnico).

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. **A avaliação de programas públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2002. (Relatório Técnico).

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, 2006. (Serie Manuales, n. 51).

WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. *In*: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Ed.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília: Brasiliense; Unicef, 1982.





## POSFÁCIO

Juliano Ribeiro Santos Veloso

A presente obra *Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir* é a quarta da coleção *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo* vem apresentar reflexões em torno do ciclo de retroalimentação baseado na concepção de desenvolvimento (parte I e IV), no planejamento (parte I e II), na gestão (parte II e III) e na participação (parte III e IV) como pressupostos para a boa governança do país. São doze capítulos, três em cada parte.

No capítulo 1, *Há um Pensamento Estratégico para o Brasil?*, Candeas conclui que sempre houve um pensamento estratégico no Brasil, mas que o planejamento somente obteve correlação direta com o crescimento econômico quando estiveram presentes três elementos: *i*) uma visão estratégica de longo prazo; *ii*) um compromisso político da alta esfera de governo; e *iii*) uma sólida institucionalidade. Esses elementos são fundamentais para um sistema efetivo e permanente de governança estratégica.

No capítulo 2, *Ação Estatal, Desenvolvimento e Democracia: elementos para uma discussão na contemporaneidade*, Vaz ressalta a necessidade de o Estado se integrar com a sociedade, principalmente onde ainda inexiste esta capacidade, em especial na gestão e implementação das políticas públicas.

No capítulo 3, *A Qualidade da Lei no Contexto do Desenvolvimento: desafios para o Brasil no século XXI*, as autoras destacam a importância de se pensar a qualidade da lei para a efetivação do planejamento.

No capítulo 4, *Política e Planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2020-2023*, Cardoso Jr., ao analisar diversos pontos fundamentais dentro de uma perspectiva histórica, ressalta que o planejamento é instrumento para garantir dinamicidade a governos inertes e paralisados.

No capítulo 5, *Planejamento e Gestão Governamental no Brasil: conflitos entre *niti* e *nyaya**, Ventura propõe uma reflexão do planejamento a partir do marco teórico de Amartya Sen (A ideia de justiça) em que as variáveis *niti* (aspectos formais ligados ao institucionalismo transcendental) e *nyaya* (implementação efetiva) são os parâmetros para conclusões no sentido de que mecanismos pautados em *niti* devem trabalhar para as práticas em *nyaya*.

Já no capítulo 6, *Arranjos Institucionais, Carreiras Públicas e a Capacidade de Planejamento do Estado Brasileiro*, Pagnussat traz a reflexão sobre a capacidade de governo em planejamento, abordando o aspecto subjetivo desta atividade,

a importância do capital humano, das carreiras e órgãos da alta administração pública para a elaboração e implementação dos planos.

No capítulo 7, *A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público*, Sanfeliu, Torruella e Cardoso Jr. ressaltam a importância dos aspectos intangíveis decorrentes dos processos participativos e deliberativos da sociedade, propondo a formatação de uma gestão pública de novo tipo, na qual a inteligência coletiva e a inovação institucional sejam a tônica.

No capítulo 8, *Participação Social no Planejamento Federal: um olhar a partir das conferências nacionais de políticas públicas*, Alencar, Cruxên e Ribeiro trazem a experiência das conferências nacionais na formatação do planejamento, propondo um modelo de análise de efetividade da participação por meio dessas instâncias de participação social.

No capítulo 9, *PPA como Espaço de Aprendizagem da Participação Social: um olhar metodológico a partir da experiência recente da Bahia*, Silva traz a experiência da Bahia para demonstrar o processo possível de aprendizagem social no âmbito da administração pública, como condição necessária para a implementação da visão democrática de participação prevista na Constituição Federal de 1988.

No capítulo 10, *Modelo de Integração de Agendas: proposta para o desenho de programas governamentais a partir do paradigma de governo aberto*, Reis propõe uma reflexão sobre o modelo de planejamento inspirado em Carlos Matus, de modo a encarar o cidadão como sujeito e objeto do mesmo, dentro do paradigma de governo aberto e da integração de agendas de forma coerente.

No capítulo 11, *Desafios na Retroalimentação do Planejamento: obstáculos e sinergias com as ações dos órgãos de controle*, Machado e Braga defendem a importância do aprendizado organizacional por meio da retroalimentação sistemática do planejamento a partir da atuação também dos órgãos de controle.

Por fim, no capítulo 12, *Monitoramento Estratégico de Políticas Públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira*, Cardoso Jr. propõe um tipo de monitoramento estratégico de forma a criar um ambiente de coordenação, trabalho em rede e articulação federativa, evitando males como, por exemplo, o insulamento burocrático.

Em suma, trata-se de uma obra com grandes contribuições para a institucionalização do planejamento no Brasil. Contudo, como na verdade ainda se está no meio de uma jornada, é necessário construir uma “ponte” para os próximos trabalhos, trazendo novos elementos para a reflexão.

Nesse sentido, é possível que a amálgama para catalisar todas essas reflexões esteja no *empoderamento do cidadão*, por meio da compreensão jurídica do planejamento.

É o reconhecimento do “direito ao planejamento”, ou seja, do direito à elaboração do plano bem como sua execução, que pode incorporar e tornar exigível todas as sugestões trazidas por esta coleção.

O reconhecimento do *direito ao planejamento* se dá em função da necessidade de exigibilidade e exequibilidade das leis fundamentais que estabeleceram direitos econômicos, políticos e sociais, como a Constituição Alemã de 1948, a Carta Magna espanhola de 1978 e a Constituição Cidadã brasileira de 1988.

Em outras palavras, o planejamento é mais do que um instrumento político e gerencial; é ele também um instrumento jurídico, reconhecido mundialmente em vários ordenamentos mundo afora. O planejamento, como instituto jurídico de direito administrativo, é reconhecido em países como Alemanha, Espanha, Argentina e Portugal, não só em seus textos constitucionais ou legais, mas também pela doutrina.

No Brasil, cerca de 16% do texto constitucional vigente diz respeito ao instituto do planejamento. Possivelmente, o planejamento seja o instituto jurídico com maior capilaridade dentro do texto constitucional brasileiro, podendo caracterizar a nossa Constituição de 1988 como uma “constituição planejadora”.

Neste sentido, o planejamento, tal como previsto no ordenamento jurídico pátrio, pode ser definido como o método jurídico utilizado em nível nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial, pelo qual são alocados os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e operacionais, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas, no curto, médio e longo prazos, de modo a alcançar os fins constitucionais e legais, de forma concreta e efetiva, por meio de valores democráticos.

Deseja-se a participação da sociedade na sua elaboração, consecução, controle e avaliação, como condição de validade e efetividade, somente podendo ser alterada se não atendida a condição *rebus sic stantibus* (enquanto as coisas estão assim) e mantida inalterada todas as outras coisas (*ceteris paribus*).

A qualidade jurídica do planejamento convive harmonicamente com as qualidades técnicas e políticas, conforme demonstrado pela sua evolução histórica. São faces da mesma moeda que o operador do direito não pode ignorar. O planejamento, além de gerar racionalidade, permite a concretização da democracia por meio da participação e da divulgação, por isso é imperativo para o Estado social, republicano, democrático de direito. A não elaboração ou a não execução do planejamento pode representar ineficiência e desorganização, que devem ser repelidas pelo ordenamento em sede de controle judicial.

O planejamento, como instituto jurídico, ocupa papel de protagonista na efetivação de direitos, visto que é o primeiro ato jurídico do processo administrativo da política pública, condição *sine qua non* para a efetivação de direitos fundamentais. O cidadão pode e deve exigir a elaboração e a execução do planejamento, seja por meio judicial ou político, inclusive exigindo seu direito à participação por meio de audiências públicas e consultas.

À medida que o planejamento gera maior racionalização na utilização de recursos públicos, a administração pode se respaldar no planejamento de modo a demonstrar a paulatina concretização dos direitos fundamentais, evitando medidas ineficientes ou ineficazes de decisões judiciais. Por isso, a compreensão jurídica do planejamento vem justamente permitir que o Poder Judiciário se alinhe e se responsabilize pelas políticas públicas de forma correta, realizando o controle de resultados em face do planejamento constitucional ou infralegal.

Como visto, não faltam no ordenamento brasileiro previsões para a elaboração e para a execução de planos. Mas falta, sim, a compreensão da exigibilidade em forma de direitos. No Brasil, há um atraso de pelo menos meio século em relação aos países que tratam do planejamento, ou em virtude de “escolha metodológica” ou de “esquecimento”, o que gerou, em nosso país, antipatia e ceticismo em relação à sua aplicação – situação essa que deverá ser superada, inexoravelmente, mais cedo ou mais tarde.

O cidadão deve participar e exigir o *direito ao planejamento*, já que ele é o meio para a consecução adequada das políticas públicas de forma racional, eficiente e eficaz. O direito ao planejamento pode ser exigido administrativamente ou judicialmente, tanto para a elaboração do plano como para a sua execução, no prazo determinado.

A administração deve interagir com a sociedade, permitindo a sua participação na elaboração e na consecução do plano, o que gera comprometimento e maior eficácia social. A administração, ainda, pode e deve se resguardar juridicamente por meio do planejamento, contra decisões absurdas e desproporcionais, notadamente dos demais poderes (Judiciário e Legislativo), quando tentam impor ao Poder Executivo obrigações sem razoabilidade.

Com a complementação do elemento jurídico, fica o convite aos leitores para continuar a reflexão em torno do *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo* nos próximos livros.

## NOTAS BIOGRÁFICAS

### **Alessandro Candeads**

Diplomata de carreira, trabalhou nas seguintes áreas no Brasil (Itamaraty) e no exterior: organismos internacionais, meio ambiente, planejamento diplomático, cooperação técnica, tratados internacionais, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (Paris), embaixadas em Buenos Aires e Bogotá. Atuou também como assessor internacional do Ministério da Educação (MEC) e chefe de gabinete da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Atualmente, é coordenador-geral de pesquisa no Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão (Ipri/Funag).

### **Alexander Cambraia Nascimento Vaz**

Doutor em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), atua nas temáticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, interfaces socioestatais e determinantes do desenvolvimento socioeconômico. Nesse âmbito, já prestou consultorias para os seguintes organismos: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Banco Mundial, além do Ipea e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Também vem produzindo trabalhos de viés acadêmico no campo.

### **Carlos Maurício Ruivo Machado**

Especialista em orçamento público pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União (2012) e graduado em administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004), é analista de finanças e controle (AFC) da Controladoria Geral da União (CGU) desde 2008. De 2002 a 2005, foi agente de fiscalização de nível médio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Seu artigo intitulado *Retroalimentação do Controle Interno para os Órgãos Centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal em Questões Estruturantes* foi publicado em 2013, em Brasília, pela *E-Legis*: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação (Cefor) da Câmara dos Deputados.

### **Daniel Tarragó Sanfeliu**

Fundador sócio-diretor da Neòpolis Consultoria Estratégica de Inovação Social. Licenciado em sociologia pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB), é pós-graduado em comunicação e *marketing* político pelo Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS/UAB), em técnicas de investigação social aplicada pela UAB e UB, e também em gestão da diversidade cultural pela Universidad Pompeu Fabra (UPF). Atua ainda como professor associado do Departamento de Sociologia da UAB, do Departamento de Ciências Políticas da Universidad Pompeu Fabra (UPF), e do Departamento de Pedagogia da Universidade de Girona (UdG). É sócio-diretor e fundador do escritório Neòpolis, consultoria sociopolítica de inovação social.

### **Fabiana de Menezes Soares**

Professora associada II da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), possui pós-doutorado na Université de Génève (2009) e doutorado em filosofia do direito pela UFMG (2002), com estágio no exterior (bolsa SWE – doutorado sanduíche/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes) na Università degli Studi di Genova (1997-1998), além de mestrado em direito pela UFMG (1995).

### **Isadora Cruxên**

Formada em ciência política pela Universidade de Brasília, é atualmente mestranda em planejamento urbano e desenvolvimento internacional no Massachusetts Institute of Technology (MIT). Como assistente de pesquisa no Ipea, colaborou em pesquisas sobre o desenho institucional e a efetividade de instituições participativas, como conselhos e conferências nacionais de políticas públicas. Tem também experiência com facilitação e organização de processos participativos, como a elaboração do plano de ação brasileiro para a parceria para o governo aberto (*open government partnership*).

### **Joana Alencar**

Formada em ciência política, é atualmente mestranda em administração pública na Universidade de Brasília. Pesquisadora do Ipea desde 2010, coordenou a pesquisa *Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*, e atualmente coordena a pesquisa *Efetividade da Participação Social no Brasil*. É também coordenadora do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

**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 economia social e do trabalho, ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, onde foi diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Foi também diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (PPA 2012-2015) na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP).

**José Luiz Pagnussat**

Professor da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do UDF Centro Universitário, é mestre em economia pela Universidade de Brasília (UnB), com aperfeiçoamento em políticas públicas pelo Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) e em gestão de recursos da defesa pela Escola Superior de Guerra. Foi professor da Universidade Católica de Brasília de 1985 a 2004. Foi presidente do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal, do Conselho Federal de Economia, e da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia. Atualmente é coordenador da Comissão de Política Econômica e editor da *Revista de Conjuntura* do Conselho Regional de Economia (Corecon/DF).

**Juliano Ribeiro Santos Veloso**

Mestre e doutorando em direito público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), possui graduação em administração pública pela Fundação João Pinheiro (1998) e graduação em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2000), além de MBA em finanças/*banking* pela Fundação Dom Cabral (Programa Novos Talentos/Santander). Também pós-graduado em direito processual civil e em advocacia pública (Instituto de Direito e Desenvolvimento Econômico – iDDE/Coimbra), é procurador federal da Advocacia-Geral da União (AGU), além de possuir experiência em diversas áreas (mercado financeiro, administração pública e privada, contencioso judicial, consultoria), com ênfase em temas relacionados a direito e gestão.

### **Linara Oeiras Assunção**

Professora assistente do curso de direito da Universidade Federal do Amapá (Unifap), é doutoranda em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em direito ambiental e políticas públicas (2009, Unifap), é bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD) do Ipea.

### **Maria Teresa Ramos da Silva**

Socióloga, é mestre em sociologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pós-graduada em políticas públicas e gestão governamental pelo Centro de Pós-Graduação da Faculdade Visconde de Cairu. Durante quinze anos, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), atuou com metodologia Gespar de gestão participativa para o desenvolvimento local, capacitando equipes técnicas governamentais e comunidades em estados do Nordeste. Desde 2005 integra a carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) da Secretaria de Administração do Estado da Bahia (Saeb), respondendo pela concepção e implementação de programas de formação de servidores públicos estaduais e pelo assessoramento aos diversos órgãos estaduais na construção e implementação de metodologias participativas de consulta pública à sociedade civil.

### **Marcus Vinicius de Azevedo Braga**

Doutorando em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), é mestre em educação pela Universidade de Brasília (2011), pedagogo pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e bacharel em ciências navais com habilitação em administração pela Escola Naval (1996). Atualmente é analista de finanças e controle (AFC) na Controladoria-Geral da União (CGU), exercendo atividades na unidade regional do Rio de Janeiro. Foi coordenador do livro *Controle Interno: estudos e reflexões*, Editora Fórum (2013), e autor do livro *Conselhos do Fundeb: participação e fiscalização no controle social da educação*, Editora Appris (2015).

### **Otávio Ventura**

Mestrando em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB), é integrante da carreira de Planejamento e Orçamento Federal e foi coodenou a atividade de comunicação de programas governamentais da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e hoje coordena a área de planejamento setorial no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).



### **Quim Brugué Torruella**

Licenciado em ciências econômicas e doutor em ciências políticas e da administração, é catedrático de ciência política na Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) e professor na Universidade de Girona (UdG). Suas áreas de investigação e de publicações giram em torno da inovação democrática, da gestão de políticas públicas e governos locais. Foi diretor-geral de participação cidadã e diretor do Instituto de Governo e Políticas Públicas da UAB.

### **Ronaldo Coutinho Garcia**

Bacharel em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pós-graduado em sociologia e em economia do setor público pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 1978. Nos últimos anos, foi assessor especial da Casa Civil da Presidência da República e subsecretário de Políticas de Desenvolvimento da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (2003-2006). Em 2007 foi chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea. Entre 2008 e 2010 dirigiu a Secretaria de Articulação para a Inclusão Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### **Sérgio Roberto Guedes Reis**

Mestre em gestão e políticas públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e bacharel em relações internacionais pela Universidade de São Paulo (USP), foi especialista em políticas públicas do estado de São Paulo, atuando como assessor de gabinete das secretarias estaduais de Gestão Pública e de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Atualmente, é analista de finanças e controle da Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Controladoria-Geral da União.

### **Uriella Ribeiro**

Bacharel em ciências sociais e mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), foi assistente de pesquisa no Ipea durante três anos, quando colaborou em pesquisas sobre o desenho institucional e a efetividade de instituições participativas, como conselhos e conferências nacionais de políticas públicas. Tem também experiência em pesquisas sobre arranjos participativos, inclusão e desigualdades de gênero.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

### Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### Capa

Editorar Multimídia

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## Missão do Ipea

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.

Originalmente concebidos para subsidiar o processo de reformulação apenas do Plano Plurianual (PPA) referente ao período 2016-2019, os capítulos aqui reunidos logo evidenciaram seu maior alcance. Por não se aterem tão somente a aspectos formais ou procedimentais do plano, as contribuições perfiladas neste livro servirão, muito provavelmente, tanto para os próximos PPAs como para o processo mais amplo de planejamento em curso no Brasil.

Embora ousada, a afirmação precedente encontra respaldo no conteúdo de cada um dos capítulos que compõem as quatro partes da obra. Elas foram montadas em pares (*dialéticos* e *dialógicos*) que se interconectam, não só para demonstrar que desenvolvimento, planejamento, gestão, participação e – fechando o circuito, novamente – desenvolvimento fazem parte de um processo comum, mas também para patentear que a *retroalimentação* de cada parte relativamente ao todo constitui a base dos processos de governo necessários ao estágio atual e futuro da boa governança no país.

Neste sentido, na primeira parte – *desenvolvimento e planejamento* – discutem-se temas relacionados ao pensamento estratégico nacional de longo prazo (capítulo 1), à emergência de novos padrões de relacionamento socioestatal na quadra atual de adensamento democrático do país (capítulo 2), e a aspectos ligados ao desafio brasileiro de se legislar para o desenvolvimento (capítulo 3).

Para tanto, a parte seguinte, *planejamento e gestão*, formula propostas práticas para o PPA 2020-2023 – e provavelmente para os PPAs subsequentes (capítulo 4) –, reforça a necessidade de se buscar maior proximidade entre os processos formais (*niti*) e reais (*nyaya*) de governo (capítulo 5), e esclarece sobre os arranjos institucionais e as carreiras públicas principais que devem formar parte indispensável das capacidades estatais federais de planejamento e gestão na atualidade brasileira (capítulo 6).

Na parte 3, *gestão e participação*, apresentam-se reflexões e propostas com vistas a: *i*) tornar a administração pública brasileira mais permeável e participativa, *ou até mesmo deliberativa*, tanto em seus métodos cotidianos de trabalho como em seus objetivos estratégicos (capítulo 7); *ii*) tornar a participação social, em particular a *vertente propositiva das conferências nacionais*, parte integrante do processo de formulação e planejamento estratégico de governo (capítulo 8); e *iii*) valendo-se de *metodologias e ferramentas de diálogo e pactuação sociais*, tornar a participação social capaz de ajudar nos momentos específicos de formulação dos PPAs, transformando-se em processo efetivo de governo ao longo dos sucessivos ciclos de políticas públicas (capítulo 9).

Por fim, a última parte, *participação e desenvolvimento*, introduz outras propostas metodológicas para realçar a importância de instrumentos e modelos de conexão da participação social e governo aberto (capítulo 10); do sistema de controle interno (capítulo 11); e do monitoramento estratégico de políticas públicas (capítulo 12) às tarefas da integração de agendas e retroalimentação de cada um desses processos de governo com o grande projeto de desenvolvimento nacional.

Em suma, quando *inovação institucional* e *refundação administrativa* – temas centrais que perpassam este livro – se encontrarem em escala e escopo, estaremos praticando a verdadeira reforma *progressista* e *progressiva* do Estado no Brasil.

Alessandro Candeas | Alexander Cambraia Vaz | Carlos Mauricio Ruivo Machado | Daniel Tarragó Sanfeliu  
Fabiana de Menezes Soares | Isadora Cruxên | Linara Oeiras Assunção | Joana Alencar  
José Celso Cardoso Jr. | José Luiz Pagnussat | Juliano Ribeiro Veloso | Maria Teresa Ramos da Silva  
Marcus Vinicius de Azevedo Braga | Otávio Ventura | Ronaldo Coutinho Garcia | Sérgio Roberto Guedes Reis  
Uriella Ribeiro | Quim Brugué Torruella

ISBN 978-85-7811-260-8



9 788578 112608 >

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA