

Saretta, Cássia Barbosa; de Carvalho, Fabiana Gomes; de Carvalho, Bruno Eustáquio Ferreira C.; Martins, Wagner de Jesus

**Working Paper**

## Avaliação do desenho institucional, dos recursos e das capacidades para concretização do planejamento de longo prazo no Brasil

Texto para Discussão, No. 2129

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Saretta, Cássia Barbosa; de Carvalho, Fabiana Gomes; de Carvalho, Bruno Eustáquio Ferreira C.; Martins, Wagner de Jesus (2015) : Avaliação do desenho institucional, dos recursos e das capacidades para concretização do planejamento de longo prazo no Brasil, Texto para Discussão, No. 2129, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121549>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2129

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## **AVALIAÇÃO DO DESENHO INSTITUCIONAL, DOS RECURSOS E DAS CAPACIDADES PARA CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL**

**Cássia Barbosa Saretta  
Fabiana Gomes de Carvalho  
Bruno Eustáquio Ferreira C. de Carvalho  
Wagner de Jesus Martins**

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) features the lowercase letters 'ipea' in a white, sans-serif font. A yellow and green swoosh underline is positioned beneath the letters, starting under the 'i' and ending under the 'a'.

**ipea**



## **AVALIAÇÃO DO DESENHO INSTITUCIONAL, DOS RECURSOS E DAS CAPACIDADES PARA CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL<sup>1</sup>**

Cássia Barbosa Saretta<sup>2</sup>

Fabiana Gomes de Carvalho<sup>3</sup>

Bruno Eustáquio Ferreira C. de Carvalho<sup>4</sup>

Wagner de Jesus Martins<sup>5</sup>

---

1. Este texto é baseado no trabalho de conclusão de curso de pós-graduação para obtenção do título de especialista em inteligência de futuro pela Universidade de Brasília (UnB), sob orientação do professor doutor Wagner de Jesus Martins. Os autores agradecem a especial contribuição do ministro Alessandro Candéas, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e os comentários e o convite à publicação de José Celso Cardoso Jr., isentando-os pelos erros e omissões remanescentes. Agradecem também aos entrevistados que participaram na pesquisa.

2. Analista ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

3. Técnica em comunicação social do Ministério da Educação, atualmente cedida para a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) na Assessoria de Comunicação.

4. Analista de infraestrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

5. Membro da coordenação da Rede Brasileira de Prospectiva (RBP); vice-diretor da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) Brasília.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Roberto Mangabeira Unger

**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>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), 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.

JEL: H8; H80.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

RESUMEN

APRESENTAÇÃO .....7

1 INTRODUÇÃO .....7

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....10

3 METODOLOGIA .....22

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....23

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....50

REFERÊNCIAS .....56

ANEXO A .....59



## SINOPSE

O planejamento de longo prazo (PLP) é um importante instrumento norteador do desenvolvimento. Para tanto, este trabalho se propôs a analisar o PLP no Brasil com o olhar para as capacidades, os recursos e a institucionalidade atual (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE-PR) e a ideal para concretizar esse desafio. Os procedimentos metodológicos utilizados foram: revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas *on-line* e presenciais com *experts* na área de planejamento. O quadro teórico utilizado como referência foi o de Matus e de Godet. Os resultados sinalizaram que o PLP no país é bastante fragmentado e descoordenado e carece de maior participação social na sua construção. Por fim, o trabalho condensa e elabora contribuições a fim de fortalecer a governabilidade democrática para a elaboração do planejamento.

**Palavras-chave:** planejamento de longo prazo; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR); prospectiva.

## ABSTRACT

The long-term plan (LTP) is an important guiding instrument of development. Therefore, this study aimed to analyze the PLP in Brazil to examine the capabilities, resources, the current institutional framework (Secretariat of Strategic Affairs from Presidency of the Republic of Brazil – SAE-PR) and ideal to perform this challenge. The methodological procedures used were: literature review and analysis of online documents confronted with semi-structured interviews with experts in the field of planning interviews. Matus and Godet were used as the theoretical framework. The results indicated that the LTP in the country is quite fragmented and uncoordinated and lacks a greater social participation in its construction. Finally, the work is condensed and prepares contributions in order to strengthen democratic governance for development planning.

**Keywords:** long-term planning; Secretariat of Strategic Affairs from Presidency of the Republic of Brazil (SAE-PR); prospective.



## RESUMEN

El plan a largo plazo (PLP) es un importante instrumento rector del desarrollo. Por lo tanto, este estudio tuvo como objetivo analizar el PLP en Brasil para examinar las capacidades, los recursos, el actual marco institucional (Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Republica de Brasil – SAE-PR) y el ideal para llevar a cabo este reto. Los procedimientos metodológicos utilizados fueron: revisión de la literatura y análisis de documentos on line confrontados con entrevistas semi-estructuradas con expertos en el área de planificación. El marco teórico utilizado como referencia fue Matus y Godet. Los resultados señalaron que el PLP en el país es bastante fragmentado y descoordinado y carece de una mayor participación social en su construcción. Por último, el trabajo reúne contribuciones con el fin de fortalecer la gobernabilidad democrática para la planificación del desarrollo.

**Palabras clave:** plan a largo plazo; Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Republica de Brasil (SAE-PR); prospectiva.

## APRESENTAÇÃO

Este texto faz parte da série *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*, que aglutina contribuições de professores universitários, especialistas e servidores públicos brasileiros em torno de temas de grande relevância pública e atualidade prática aos desafios dos tempos atuais.

Por isso, em conjunto, os textos publicados nesta série compõem um acervo de elementos para reflexão, interpretação e aplicação ao caso brasileiro atual, em campos interconectados do conhecimento, tais como os de planejamento governamental, finanças e políticas públicas, administração política, gestão e burocracia, controle e participação social, capacidades estatais e instrumentos de governo, monitoramento governamental e avaliação de políticas públicas, entre outros.

Dessa maneira, sendo parte de um processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado pessoal, profissional e institucional, esse acervo de contribuições deve ser lido não como ponto de chegada, mas sim como ponto de partida para os aperfeiçoamentos institucionais necessários aos desafios tecnopolíticos do Estado brasileiro na contemporaneidade.

José Celso Cardoso Jr.

## 1 INTRODUÇÃO

Há planejamento público de longo prazo centralizado no país? É importante que haja planejamento ou este serve apenas para engessar ainda mais a máquina pública? Quem cumpre esse papel de planejar o longo prazo no governo federal? E os planejamentos setoriais, eles são capazes de garantir governabilidade, mobilização de atores e apropriação em torno de um plano? Será que alguns dos problemas que o Brasil enfrenta são decorrentes da falta de planejamento ou são de outra natureza?

Autores defendem a existência de diversos problemas – de infraestrutura, logística, território etc. – decorrentes da ausência de planejamento e coordenação de atores. Garcia e Cardoso Júnior (2014) trazem bons exemplos nessa direção: os fatos sociais, ambientais e politicamente dramáticos ocorridos em Porto Velho e em Altamira decorrentes da construção das grandes hidrelétricas nos rios Madeira e Xingu; o drama

e os desafios sociais enfrentados no entorno do Complexo de Suape, em Pernambuco; as desordens socioeconômicas e ambientais causadas pelos investimentos privados no setor minero-metalúrgico na região do Alto Paraopeba, em Minas Gerais, entre outros. Garcia (2010), nessa mesma linha de pensamento, expõe os impactos socioeconômicos e ambientais que normalmente atingem regiões pobres quando estas recebem grandes investimentos e não são preparadas para tal (ausência de planejamento estratégico situacional). Esses impactos vão da explosão demográfica à desestruturação das economias rural e urbana, passando pelo aumento da criminalidade, pela prostituição infanto-juvenil, pelas doenças transmissíveis, pela degradação ambiental, a especulação imobiliária, a sobrecarga sobre os serviços sociais básicos, pelo aumento do tráfico e do consumo de drogas, o aumento do custo de vida, entre várias outras mazelas.

Os exemplos citados possuem em sua natureza uma complexa diversidade de interesses políticos, sociais, econômicos e culturais. Um caldeirão de atores sociais em disputa. Nesse contexto, o planejamento de longo prazo (PLP) no Brasil tem sido capaz de promover essa reflexão coletiva? Qual o órgão competente para articular com o governo e a sociedade uma estratégia nacional de longo prazo? Esse órgão tem capacidade e governabilidade para conduzir o PLP no país?

Dadas as questões e os pressupostos que permeiam essa discussão, os objetivos deste trabalho são os apresentados a seguir.

### **1.1 Objetivo geral**

Analisar o PLP no Brasil com o olhar para as capacidades, os recursos e a institucionalidade necessários para concretizar esse desafio.

### **1.2 Objetivos específicos**

- 1) Analisar, com base em revisão bibliográfica e repercussão na mídia, a importância dada ao PLP no Brasil e a percepção sobre o desenho institucional competente para isso.
- 2) Apurar, com base em consulta a especialistas, as percepções sobre o desenho institucional competente para concretizar o PLP no país e suas respectivas capacidades.

- 3) Apurar, com base em consulta a especialistas, as percepções sobre a competência e as capacidades da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) para concretizar o planejamento de longo prazo.
- 4) Contribuir com ideias e sugestões ao fortalecimento do processo de formulação e concretização do PLP no país.

Para se chegar aos objetivos propostos, este trabalho foi organizado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A seção 2 traz os elementos do quadro teórico utilizado como referência: Matus e Godet. Ambos os autores refutam a ideia de um planejamento tradicional normativo e preconizam planejamentos participativos. Ambos ilustram suas teorias com um triângulo para orientar as ações do governo. Os vértices desses triângulos são inter-relacionados, portanto se deve buscar seu equilíbrio para governar.

Para Matus (1993), os vértices são compostos de projetos de governo, governabilidade do sistema e capacidade de governo. Para Godet, as nomenclaturas desse triângulo são *logos* (o pensamento, a racionalidade, o discurso), *epithumia* (o desejo, a vontade) e *erga* (as ações, as realizações). Na sequência, a seção traz um levantamento sobre o estado da arte do planejamento no Brasil, uma “visita” aos diversos momentos históricos e as suas distintas dimensões de planejamento e os seus respectivos contextos – político, econômico e institucional –, da Primeira República até os dias de hoje.

Como subitem final da segunda seção, apresenta-se a organização competente pelo PLP no Brasil, que é a SAE-PR. Também é exposta a visão que a SAE-PR suscita em seus servidores e na mídia. Foram utilizados nesta parte da pesquisa documentos institucionais e notícias de jornais.

A seção 3 apresenta e detalha os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho, a saber: revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas *on-line* e presenciais com *experts* na área de planejamento e políticas públicas.

A quarta seção – e a mais robusta – traz os resultados obtidos com as entrevistas. Estes aportam um leque de percepções e argumentos sobre vários tópicos referentes ao planejamento, tais como importância (ou não) do planejamento nacional; existência e concretude do planejamento nacional e dos planejamentos setoriais; definição da institucionalidade competente para concretizar o PLP e sobre qual organização seria

a mais adequada para cumprir esse papel. Os resultados aportaram também quais os recursos considerados mais importantes ao processo de planejamento e os recursos que a SAE-PR possui, ambos analisados numa escala de 0 a 5 (onde 0 é a escala mínima e 5 é a máxima).

A quinta seção traz as considerações finais concernentes ao discutido no trabalho e também aporta recomendações que podem vir a contribuir para a consolidação do PLP no país.

Por fim, são apresentadas as referências de todo o acervo de pesquisa, as referências em meio eletrônico e as referências dos documentos consultados.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

### **2.1 O PLP – relevância e conceitos**

O contexto em que o país se insere atualmente descortina a urgente necessidade de um PLP. Não é necessário ir tão longe ou adentrar o mundo da ficção científica – como o fez Christopher Nolan em seu filme *Interstellar* – para enxergar as ameaças que se colocam ao futuro. No referido filme, o mundo se torna um lugar inabitável, e a população da Terra precisa ser retirada para outros planetas. Fora do campo da ficção científica, no mundo real, as ameaças e as tendências que se colocam para as próximas décadas não deixam de ser tão assustadoras quanto a remoção do homem para outros planetas.

Lazlo (2011) sintetiza de forma brilhante, e triste, o “ponto do caos”, visitando futuros indesejáveis tanto do ponto de vista da insustentabilidade das estruturas sociais quanto da insustentabilidade da carga humana sobre a natureza. O autor demonstra detalhadamente que há uma tendência crescente em muitas partes do mundo de recorrer ao terrorismo e a outras formas de violência com o intuito de corrigir as injustiças sociais. Ele vislumbra prospectivas assustadoras relacionadas aos recursos naturais essenciais à sobrevivência humana: água, solo e ar. Alerta também que, sem uma mudança de direção, a sociedade caminha para:

um mundo no qual a pressão populacional e a pobreza serão cada vez maiores; de expansão do pensamento independente e da guerra organizada; de aceleração da mudança climática; de

escassez de alimentos, de água e de energia; de agravamento da poluição industrial, urbana e agrícola; da aceleração da redução da biodiversidade; dos riscos de megadesastres causados por acidentes nucleares, por inundações devastadoras (...).

Apesar de toda essa narrativa catastrófica, Lazlo (2011) “assopra” e afirma que “tendências não são destino: elas podem ser mudadas. O colapso é apenas um dos futuros possíveis à frente”. Nessa mesma linha, diversos outros autores também vêm sinalizando para a importância e a urgência de se repensar e planejar o desenvolvimento que se deseja. Sachs, Lopes e Dowbor (2014) ressaltam que o mundo não vai parar em determinado momento para passar a funcionar de outro modo. Para eles, “cabe a nós introduzir, ou reforçar, as tendências de mudança”. Nesse contexto, eles colocam como indispensável o resgate da visão sistêmica, da visão de longo prazo e dos mecanismos de planejamento.

Realmente, o PLP é elemento essencial ao Estado como norteador do processo de desenvolvimento ou, ainda, “farol” que ilumina a obscuridade e a incerteza acerca do futuro. Em termos conceituais, o planejamento pode ser entendido como a opção consciente de ações que aumentam as chances de alcançar no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos (Brasil, 2012). Matus (1993), um dos grandes pensadores e inovadores do planejamento estratégico, definiu o processo de planejamento como:

um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países.

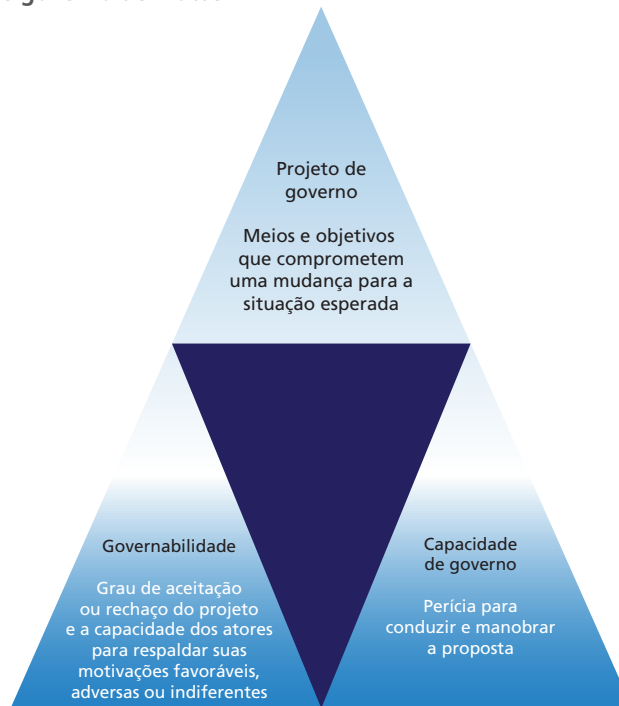
Para Toni (2009), o planejamento é um método para governar que atua sempre numa situação de poder compartilhado. Essas definições e conceitos inseridos aqui vão ao encontro do modelo de planejamento estratégico e situacional, o qual preconiza que o planejamento é uma capacidade comum a vários atores sociais que perseguem objetivos conflitivos na arena social. Essa abordagem destoa da apreçoada pelo planejamento tradicional e normativo, que considera o Estado um ator social com o monopólio do planejamento e que não considera plenamente as incertezas no processo de planejar.

Em um esforço de síntese, Cardoso Júnior (2014) definiu planejamento como “antes de tudo a arte da boa política”. Fica, porém, a dúvida: o que é exatamente essa arte da boa política? Matus (1993) sinaliza caminhos nessa direção e afirma que o ato de governar implica articular três variáveis: *i*) um *projeto* de governo; *ii*) a *governabilidade* do sistema; e *iii*) a *capacidade do governo*. Essas variáveis são inter-relacionadas e podem ser entendidas conforme sistematização do autor, mostradas a seguir.

- 1) Projeto de governo – proposta de meios e objetivos para alcançar a situação de futuro esperada: o tipo de sociedade, reformas políticas, desenvolvimento, qualidade de vida etc. que se deseja alcançar. Definição de quais problemas precisam ser enfrentados.
- 2) A governabilidade do sistema refere-se à dificuldade (ou não) que uma proposta enfrenta em termos de aceitação. Se o ator social que estiver à frente da proposta conseguir motivar vários outros atores e controlar uma série de variáveis pertinentes ao seu projeto durante sua gestão, conclui-se que ele possui alta governabilidade; do contrário, ele não terá poder para concretizar sua proposta. Em síntese, a governabilidade expressa o poder de um ator para realizar seu projeto. Uma das relativizações importantes ressaltadas pelo autor referente a esse conceito é de que quanto mais alta a capacidade de governo maior será a governabilidade do sistema. Para compreender a coerência da relação entre governabilidade e capacidade, basta imaginar uma instituição com baixa governabilidade, mas com altíssima capacidade (competências, experiências, lideranças, recursos financeiros e tecnológicos etc.). Obviamente, essas capacidades vão ajudar a instituição a potencializar sua governabilidade, uma vez que atrairão outros atores, parcerias e cooperações.
- 3) Entende-se por capacidade de governo as habilidades/aptidões/competências para conduzir, manobrar e superar as dificuldades enfrentadas pela proposta, tanto as capacidades pessoais dos dirigentes e da equipe quanto as capacidades institucionais (qualidade dos sistemas de trabalho e estrutura do desenho organizativo).

Esses três elementos – projeto (o querer), governabilidade (o poder) e capacidade (o saber) – devem ser vistos numa inter-relação dinâmica, que Matus (1993) representa graficamente por meio de um triângulo, conforme exposto na figura 1.

FIGURA 1  
O triângulo de governo de Matus



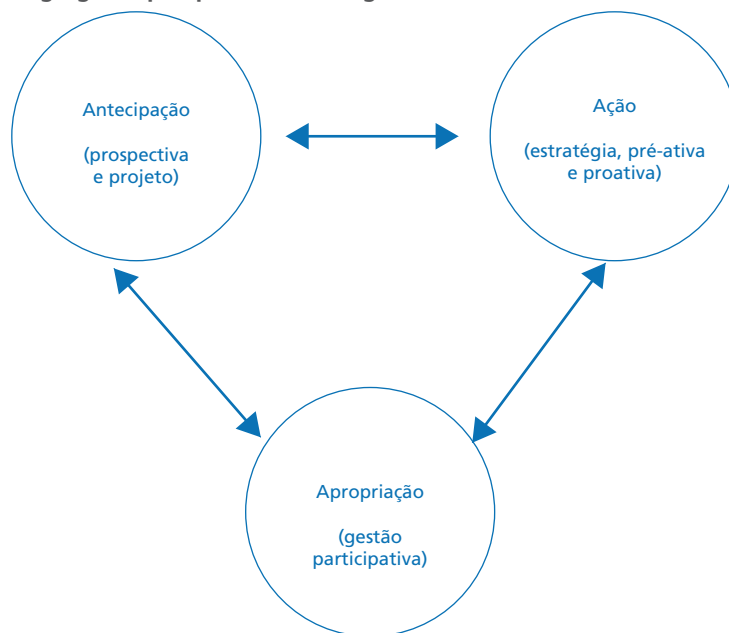
Fonte: Matus (1993).

Godet (2000) comunga com as ideias de Matus. Ele também é contrário aos pressupostos do planejamento tradicional e normativo e prega que, no ambiente atual – de incertezas e complexidades –, é necessário se ter um plano prospectivo – antecipar o futuro –, e este plano deve envolver toda a coletividade. A essência desse processo prospectivo, segundo o autor, é sintetizada num conjunto de três elementos que compõe o “triângulo grego” (figura 2). Este triângulo é composto pelo *logos* (o pensamento, a racionalidade, o discurso, a antecipação), pela *epithumia* (o desejo, a apropriação) e pelo *erga* (as ações, as realizações).

A *antecipação* é provocada pela reflexão prospectiva e refere-se à construção de um plano, de um projeto, por meio de cenários prospectivos. O envolvimento de atores sociais com a reflexão prospectiva é o que Godet definiu como *apropriação* – momento em que os atores formulam sua estratégia/ação local. A *apropriação* é indispensável para que a *antecipação* passe a *ação*. A *ação* é entendida como o resultado da vontade estratégica, ou seja, o plano traduz-se em ações reais.



FIGURA 2  
O triângulo grego da prospectiva estratégica de Godet



Fonte: Godet (1993).

Para Godet (1993, p. 22), “não é apenas o passado que explica o futuro, mas também a imagem do futuro que se imprime no presente”. Os principais conceitos utilizados por esse autor na prospectiva são:

- invariante: fenômeno que não deverá ser alterado durante o horizonte temporal delimitado e que será objeto da prospectiva;
- tendência pesada: movimento que poderá afetar o fenômeno no longo prazo;
- germes: são “fatos portadores de futuro”, fatores de mudança quase imperceptíveis hoje, mas que constituirão as tendências fortes de amanhã;
- atores: agentes (pessoas, organizações, governos) que desempenham um papel importante no sistema;
- estratégia, tática: onde os atores querem chegar considerando-se suas ações e seus comportamentos;
- conflito: resultante de forças antagônicas, de interesses dos atores ou da tensão entre duas tendências; e

- acontecimento: é uma variável que só poderá ter dois valores: 1 se o acontecimento se produz e 0 se o acontecimento não se produz.

Os cenários prospectivos podem ser: possíveis, realizáveis e desejáveis. Quanto a sua natureza ou probabilidade de referência: cenário tendencial (ou de referência) e contrastado (ou normativo). Para que os cenários possam ser utilizados com credibilidade como uma ferramenta de gestão e seus resultados sejam devidamente apropriados pelos atores envolvidos, devem ainda atender às seguintes condições: pertinência, coerência, verossimilhança e transparência (Godet, 1993).

Os estudos prospectivos constituem parte importante no processo de planejamento, na medida em que oferecem uma orientação para as tomadas de decisões sobre iniciativas e ações para a construção do futuro almejado pela sociedade e pelas empresas (Godet, 2000).

## 2.2 Estado da arte do PLP no Brasil

Como está o PLP no país? Alguns pesquisadores têm buscado responder a essa pergunta, e, entre eles, há quase um consenso na direção de que o PLP no país tem sofrido um declínio quando comparado ao das décadas de 1940 a 1970. O texto a seguir buscará indicar elementos que explicitam a trajetória do planejamento e os contextos econômico-estrutural e político-institucional que vêm moldando esse processo.

Para Cardoso Júnior (2014), a função do planejamento no país tem sofrido um processo de esgotamento e desmonte, especialmente após a década de 1990. Nesta mesma linha, Candeas (2014) defende que, com a hegemonia dos postulados liberais do Consenso de Washington, houve forte regressão, desprestígio e desmobilização das instituições de planejamento criadas nas décadas anteriores. Para o autor, esse quadro é decorrente da ideia de que o mercado apontaria os caminhos mais apropriados, e o planejamento seria desnecessário, supostamente por ser voluntarista.

Cardoso Júnior (2014) faz uma “viagem panorâmica” pelo século XX brasileiro, discutindo Estado, planejamento governamental e gestão pública no desenvolvimento nacional. Ele começa sua análise pela Primeira República, momento em que o diagnóstico aponta ausência de planejamento. A narrativa avança cronologicamente, passando pela era Getúlio Vargas, período em que os requisitos da industrialização influenciaram

a necessidade de planejamento governamental e propiciaram a criação das primeiras empresas estatais brasileiras, tais como a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S.A. (atual Petrobras), as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (atual Eletrobras), o BNDE (hoje Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) etc.

Cardoso Júnior (2014) segue sua viagem panorâmica para a era Juscelino Kubitschek (JK), considerada por ele como o momento áureo no que diz respeito ao PLP no país, materializado com o programa de governo chamado Plano de Metas. Com o golpe militar de 1964 e a elaboração do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) e da família de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), o autor reconhece uma orientação ao PLP, ainda que no molde autoritário-tecnocrático.

No fechamento da viagem panorâmica ao planejamento governamental no século XX – fim dos anos 1980 e anos 1990 –, Cardoso Júnior expõe as contradições daquele período, demonstrando que, se houve a inclusão de temas e atores antes aliados dos processos decisórios, houve também redução do ímpeto desenvolvimentista. Ele esclarece que a persistente estagnação da inflação naquele período foi crucial para o esfacelamento dos marcos do planejamento. Em síntese, o que o autor pretende mostrar em sua análise sobre o século XX no Brasil é que houve uma primazia do planejamento ante a gestão, e que, a partir da década de 1990, essa primazia se inverte.

Nos quadros 1 e 2, Cardoso Júnior (2014) estende seu campo de análise sobre o planejamento no Brasil, abrangendo, além do século XX, também a última década do século anterior e as primeiras do século atual.

Esses vários momentos do planejamento no Brasil, conforme sistematizados nos quadros 1 e 2, não correspondem ao planejamento nos moldes teóricos de Matus e Godet, tampouco são os modelos de planejamento desejados ao país – planejamentos tradicionais e normativos. Nessa linha, Garcia (2015) afirma que o planejamento normativo foi eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo do governo militar, e conduziu um projeto de modernização conservadora que não destruiu os elementos da antiga sociedade pré-industrial.

QUADRO 1  
Periodização para estudo governamental e da gestão pública no Brasil (1889-2010)

Círcos econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1889-1930: Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior.	Ausência de planejamento exceção 1: Convênio de Taubaté exceção 2: crise de 1929	Montagem do aparato estatal-burocrático	Patrimonialista
1933-1955: era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Industrialização restringida. Produção de bens de consumo não duráveis. Dependência financeiro-tecnológica.	Planejamento não sistêmico exceção 1: primeiras estatais exceção 2: Plano Salte <sup>1</sup>	Montagem do sistema corporativista	Patrimonial-burocrática – Dasp <sup>2</sup> (1938)
1956-1964: era JK – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I: bens de consumo duráveis. Montagem tripé do desenvolvimento.	Planejamento discricionário Cepal <sup>3</sup> ; ideologia desenvolvimentista. Plano de Metas JK (1956-1961)	Acomodação e crise do modelo	Patrimonial-burocrática
1964-1979: regime militar – estatização econômica	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II: milagre econômico (1968-1973). Endividamento externo (1974-1989).	Planejamento burocrático-autoritário ESG <sup>4</sup> ; ideologia Brasil-potência Paeg (1964-1967) e II PND (1974-1979)	Consolidação institucional-autoritária	Patrimonial-burocrática – Paeg (1967)
1980-1989: redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação. Inflação. Endividamento externo (1974-1989).	Planos de estabilização, Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988) e Plano Collor (1990)	Redemocratização e reconstitucionalização	Patrimonial-burocrática – CF/1988 <sup>5</sup>
1990-2010: consolidação da democracia – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Estagnação. Estabilização. Endividamento interno (1995-2005).	Planos de estabilização, Plano Collor (1990), Plano Real (1994) e Planos Plurianuais (PPAs) (2000-2011)	Consolidação democrática, reforma gerencialista e experimentalismo societal	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

Fonte: Cardoso Júnior (2014).

Notas: <sup>1</sup> Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

<sup>2</sup> Departamento Administrativo do Serviço Público.

<sup>3</sup> Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

<sup>4</sup> Escola Superior de Guerra.

<sup>5</sup> Constituição Federal de 1988.

## QUADRO 2

**Tipos de planos econômicos e principais características no Brasil**

Tipos de planos	Principais características
Planos setoriais e de metas: Plano Salte, Plano de Metas JK e Plano Trienal.	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo.
PNDs: Paeg e demais planos ao longo dos anos 1970.	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo.
Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Mailson (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994).	Planejamento burocrático, de curto prazo, focalizado/conjuntural e vertical.
PPAs: 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003; 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015.	Planejamento burocrático, de médio prazo, amplo/abrangente e de transição vertical-horizontal.

Fonte: Cardoso Júnior (2014).

## 2.3 Organização competente pelo PLP no Brasil

### 2.3.1 Criação e competências da SAE

A despeito do contexto de deficiência para concretizar o PLP no país, há uma secretaria institucionalizada na estrutura do governo federal brasileiro com a competência para o planejamento nacional de longo prazo: a SAE. É vinculada à Presidência da República e seu *status* é de ministério.

Essa secretaria, como instituída atualmente, foi criada em 23 de julho de 2008, pela Lei nº 11.754. Seu “embrião legal”, porém, foi gerado anos antes, com a Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Em 2005 é criado o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência (NAE-PR), e parte das competências da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica passa para esse núcleo, que foi responsável por várias publicações entre 2004 e 2006. A primeira delas foi o *Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022*, criado para estabelecer as bases de um trabalho conjunto do Estado e da sociedade. Esse projeto desenvolveu um processo de cooperação acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista de objetivos estratégicos de longo prazo organizados como um “projeto nacional” (SAE, 2004).

Em 2007 é criada, por medida provisória, a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, apelidada de Sealopra (Secretaria Especial de Ações de Longo Prazo). Todavia, esta foi posteriormente rejeitada pelo Senado Federal sob a alegação de que a criação de mais uma secretaria com *status* de ministério oneraria ainda mais a administração pública.

Em 2008 é criada, por lei, a SAE-PR. As competências legais desta secretaria estão definidas no Decreto nº 6.517, de 28 de julho de 2008:

- I. o planejamento nacional de longo prazo;
- II. a discussão das opções estratégicas do país, considerando a situação presente e as possibilidades do futuro;
- III. a articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo; e
- IV. a elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo.

A estrutura organizacional montada para atender a esses desafios são, além da estrutura do Gabinete do Ministro e da Subchefia Executiva, duas subsecretarias, sendo uma delas a de Ações Estratégicas e a outra a de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, a SAE possui uma entidade vinculada – o Ipea – e um órgão colegiado – a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd) –, incluído pelo Decreto nº 8.009/2013.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) também constava na estrutura organizacional da secretaria desde 2011. Este conselho é órgão de assessoramento da Presidência da República na formulação de políticas e diretrizes específicas e na apreciação de propostas de políticas públicas de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas, em articulação com representantes da sociedade. Todavia, por reivindicação dos próprios conselheiros (SAE, 2013), que queriam estar mais próximos da Presidência da República, por não acreditarem que a SAE conseguiria ter “força” para levar suas demandas à Presidência, a CDES desvinculou-se da SAE-PR para compor a estrutura da Casa Civil.

A secretaria não tem um quadro de servidores próprios, sendo seus recursos humanos geralmente cedidos por outros órgãos da administração pública ou servidores sem vínculo administrativo e em cargos de comissão.

### 2.3.2 Análise sobre a SAE-PR

Análises internas e externas já foram realizadas sobre a SAE-PR a fim de melhor compreender sua situação estratégica. Em 2012, a Escola Nacional de Administração

Pública (Enap), em oficina de planejamento com servidores da SAE-PR, elaborou um diagrama de problemas. A seguir, os itens identificados na SAE-PR como problemáticos:

- perda de relevância estratégica e política no governo;
- incapacidade de execução orçamentária;
- baixa capacidade técnica em planejamento estratégico e elaboração de cenários;
- fraco diálogo com a Presidência;
- baixa capacidade de influenciar a formulação de políticas públicas;
- baixo interesse do público-alvo (ministérios e Presidência);
- baixa visibilidade da secretaria e de suas ações e produtos;
- indefinição dos produtos;
- dificuldade de conquistar espaço próprio nas suas áreas de atuação;
- sobreposição de função com outros órgãos;
- baixa integração com o Ipea e o conselho;
- baixa representatividade nos ministérios;
- indefinição das atribuições das áreas;
- baixa coordenação e interação entre as secretarias;
- indefinição de quais são os assuntos estratégicos de atuação;
- baixa capacidade de gestão de projetos;
- dificuldade em converter convênios e estudos em resultados;
- estrutura regimental inexistente;
- limitações de métodos e ferramentas de trabalho aplicadas;
- fraca comunicação interna e externa;
- ausência de processos e rotinas formais;
- ausência de identidade institucional;
- as pessoas não têm identidade com a secretaria;
- inexistência de alinhamento entre as lideranças;
- fragilidade da gestão de documentos e informações;
- inexistência da gestão do conhecimento;

- ausência de memória institucional;
- grande rotatividade voluntária;
- processo de tomada de decisões mal definido;
- desmotivação de parte dos servidores; e
- inexistência de gestão de recursos humanos (RH).

### 2.3.3 A SAE-PR na mídia

Apesar dos benefícios que o PLP pode conceder ao desenvolvimento do país, a SAE – e suas competências legais – tem sido rotineiramente questionada pela mídia. Basta ler as manchetes com os apelidos pejorativos que esta secretaria já recebeu desde sua criação. Estes vão de “patinho feio” (Costa, 2011) a “jilozinho da Esplanada” (“Jilozinho”..., 2013). O cargo de ministro já foi chamado de “decorativo” e denominado de “praticamente coisa nenhuma” (Hippolito, 2011). O ministro da pasta já foi chamado de ministro do “nada” (Nunes, 2012).

Para além dessas interpretações da mídia, até mesmo os próprios dirigentes do alto escalão da secretaria, como o antigo ministro Moreira Franco, já disseram abertamente que “ações da secretaria não elegem nem um vereador” (Ações..., 2013). Alguns dão indícios de não compreender bem seu mandato institucional. Exemplo disso é a entrevista concedida por Moreira Franco ao *Estado de S. Paulo*. Ao ser indagado por que teria inicialmente resistido a aceitar a SAE, respondeu: “Não entendia bem o que era. Depois vi que precisamos ter no Brasil essa experiência” (*op. cit.*).

Recentemente a SAE-PR voltou às manchetes indicando seu desprestígio ao ser tratada como aquela “que nenhum partido quer” (O “jilozinho”..., 2015), em referência à transição governamental de 2014 para 2015. Castro (2015) afirmou na revista *Veja* que a secretaria “nunca teve um papel importante no governo” e que atualmente não tem orçamento para investir e é “escanteada pela presidente” (Ceolin e Fariello, 2010).

No jornal *O Globo*, foi estampada em matéria essa indicação de “rejeição” da SAE-PR com a notícia de que dirigentes do Partido dos Trabalhadores (PT) estiveram com dirigentes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) a fim de propor “uma troca aos comunistas na reforma ministerial: eles assumiriam o Ministério da Cultura e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e em troca repassariam ao PT o Esporte”



(Iglesias, Fariello e Gama, 2014). Contudo, os dirigentes do PCdoB não concordaram com a ideia e disseram que preferiam manter o Ministério do Esporte a ter a SAE e o Ministério da Cultura. Por todas essas razões, há quem afirme que a secretaria “não é o que deveria ser. Em vez de atuar como um centro de planejamento de estratégias de longo prazo, algo que é comum em países sérios e competitivos, a SAE, em seu atual formato, é um arranjo meramente político” (O “jilozinho”..., 2015).

Para a *Folha de S. Paulo*, a secretaria é motivo de piada por sua irrelevância no governo: “Um ministério que já havia se anunciado como tragédia” (Franco, 2015).

### 3 METODOLOGIA

Para Martins e Theóphilo (2009), a palavra método vem do grego *methodos* e significa o caminho a ser percorrido para se chegar a determinado fim ou objetivo. Nesta pesquisa, exploratória e descritiva, o método utilizado compreendeu três etapas: *i)* pesquisa bibliográfica; *ii)* análise documental; e *iii)* consulta a especialistas.

Na etapa de pesquisa bibliográfica foram consultados livros, revistas e artigos sobre o referencial teórico da pesquisa e sobre o estado da arte do PLP. Na segunda etapa – análise documental – foram coletadas informações de documentos oficiais e referências atuais sobre o planejamento estratégico no governo e em especial sobre a secretaria. Na etapa final, foram utilizados métodos analíticos de consulta a especialistas. Foram realizadas duas formas de entrevista, descritas a seguir.

- 1) Entrevistas semiestruturadas encaminhadas por correio eletrônico ao banco de dados da Rede Brasileira de Prospectiva (RBP) e a pessoas que trabalham na área de planejamento, inclusive servidores da SAE. Foram encaminhados no total 310 questionários.
- 2) Entrevistas semiestruturadas realizadas pessoalmente com dezesseis *experts* na área de planejamento e políticas públicas. Essas entrevistas contaram com a participação de técnicos e dirigentes, sendo: cinco da SAE-PR; três do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); três do Ipea; dois do Ministério do Meio Ambiente (MMA); um do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); um do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); e um do Tribunal Regional Federal (TRF). Esse método foi incluído na pesquisa com o intuito de dar mais flexibilidade à coleta de dados.

Optou-se nesses questionários por adotar uma abordagem qualiquantitativa. A opção de incluir a parte qualitativa para além da parte quantitativa foi decorrente da compreensão de que o assunto tratado é bastante específico e requer aprofundamento, o que se dá por meio de descrições, explorações e interpretações. Para Minayo (2003), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, pois se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa realizada com o envio de questionários por correio eletrônico e com entrevistas agendadas e feitas pessoalmente com *experts* na área de planejamento e políticas públicas.

Dos 310 questionários enviados por correio eletrônico, 98 foram respondidos – 31,6% do total. A participação principal foi de servidores do setor público (67%), seguida da iniciativa privada, com 22%, e, ainda, com 11% de representantes da sociedade civil.

As dezesseis entrevistas realizadas pessoalmente promoveram contribuições mais qualitativas do que quantitativas e permitiram que determinadas questões pudessem ser aprofundadas com riqueza de detalhes.

É importante ressaltar que as falas das entrevistas concedidas não representam posições institucionais. Entretanto, a única identificação dos entrevistados (que serão mantidos anônimos) será referente à instituição à qual estão vinculados.

A diferenciação dos resultados das consultas virtuais das presenciais será efetuada com a utilização de siglas. Para a entrevista virtual será utilizada a sigla EV; e para a entrevista presencial, EP.

Nenhuma das perguntas do questionário foi obrigatória, portanto alguns dos entrevistados virtuais deixaram de responder a algumas. O questionário virtual encontra-se no Anexo A.

A apresentação dos resultados será dividida em sete itens e estruturada com base na sequência de perguntas do questionário encaminhado aos entrevistados. No primeiro item, constam as impressões e as argumentações acerca da importância do PLP nacional; no segundo e no terceiro itens, seguem os questionamentos sobre a existência de PLP centralizado e de planejamentos setoriais; no quarto item, buscou-se captar as percepções acerca da institucionalidade/modelo para concretizar o planejamento; no quinto item, tentou-se identificar qual organização do Estado brasileiro deveria ser competente para a formulação do PLP; no sexto item, foram analisados os recursos considerados importantes no processo de PLP; finalmente, no sétimo item, foram avaliados os recursos de que dispõe a secretaria.

#### 4.1 Importância do planejamento nacional de longo prazo

A pergunta inicial do questionário indagava se era importante ou não o PLP como instrumento para o desenvolvimento do país. Das 98 respostas dos questionários *on-line*, 97 afirmaram que o planejamento era importante; apenas uma disse que não era. Com relação às dezesseis entrevistas presenciais, quinze responderam positivamente acerca da relevância do planejamento como instrumento para o desenvolvimento sustentável; e uma respondeu que o planejamento pode ser importante, desde que não se alongue para além de vinte anos, tendo em vista que a incerteza inviabiliza qualquer planejamento. É importante ressaltar que os entrevistados compõem a comunidade de planejadores do Brasil, portanto este resultado bastante positivo poderia ser distinto caso o público entrevistado fosse outro.

A seguir são listados alguns dos argumentos dos entrevistados (virtuais e presenciais) acerca da relevância do planejamento.

Não há capitalismo sem Estado e Estado sem planejamento. O Estado sem planejamento perde sua potência e passa a responder às forças de mercado (EP – Ipea).

O estabelecimento de um planejamento nacional centralizado requer um Estado forte, não no sentido tradicional mas sim no sentido de um Estado que consiga sobrepor os interesses nacionais aos interesses setoriais. Um Estado que consiga definir metas coletivas e que estas possam ter reconhecimento e força para se sobrepor aos interesses fragmentados dos diversos setores. É necessário um “Estado ampliado” na linha conceitual de Gramsci, com força revestida de consenso e coerção acompanhada de hegemonia. Hegemonia esta construída em conjunto com as diversas instâncias e mediações da sociedade civil (EP – CGEE).

As decisões tomadas diariamente pelos atores da sociedade são em sua maioria decisões de médio e longo prazo, tais como ter filhos, comprar bens e serviços, investir numa empresa, abrir um negócio próprio etc. Mas, em contraposição, o setor público opera no curto prazo, e esses atores são obrigados a tomar decisões num horizonte escuro (EP – MMA).

Quando não temos um planejamento estratégico estamos sempre em crise, resolvendo as emergências e criando futuros problemas por falta de uma visão holística e de futuro (EP – MMA).

O planejamento de longo prazo é uma ferramenta imprescindível para que instituições, públicas ou privadas, consigam se preparar para as mudanças e ao mesmo tempo tenham uma orientação clara de qual caminho seguir (EV – Observatório Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/ Serviço Social da Indústria – Senai/Sesi).

É crucial, sem ele anda-se às cegas. Pensar e preparar-se para o futuro é fundamental para qualquer país que almeje ocupar posição de destaque no concerto das nações (EV – Ipea).

O planejamento de longo prazo possibilita a estruturação das ações institucionais para atingir objetivos propostos (EV – Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz).

O planejamento estratégico no nível federal é fundamental para o país, pois sem ele não há como assegurar a colimação horizontal entre as diversas áreas do Estado, tampouco a colimação vertical entre as diferentes esferas de poder. Além disso, a falta de horizonte de médio e longo prazo desestimula e aumenta os riscos dos investimentos privados (EV – Exército).

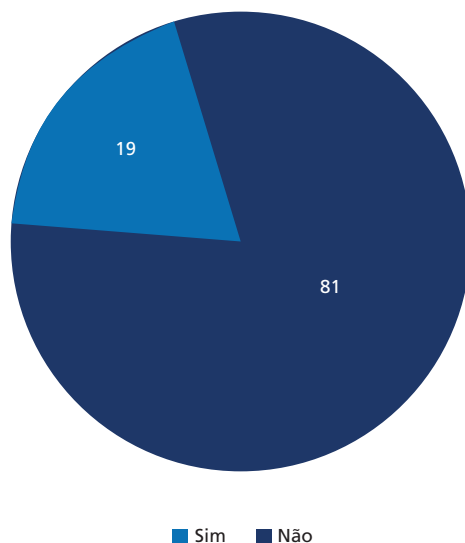
O planejamento de curto prazo é importante para o momento atual do Brasil, mas não pode estar descolado do planejamento estratégico de longo prazo (EV – SAE).

O planejamento de longo prazo possibilita a estruturação das ações institucionais para atingir objetivos propostos (EV – Fiocruz).

## 4.2 Há ou não PLP centralizado no setor público?

Para a maioria dos entrevistados (81%) não há PLP centralizado no governo federal. Por sua vez, 19% afirmam que há, conforme ilustra o gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Distribuição percentual acerca das percepções sobre a existência ou não do PLP centralizado



Elaboração dos autores.

No grupo de entrevistados que responderam haver planejamento centralizado no país não houve consenso sobre qual seria este planejamento. Foram citados diferentes planos para referenciar a argumentação do planejamento, tais como: Brasil 3 Tempos (EV – Odebrecht Defesa e Tecnologia e Fiocruz); Brasil 2022 (EV – SAE e EV – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa); Plano Brasil Maior (EV – SAE-PR); e Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar e Cenários do Agronegócio em Horizonte de 10 anos (EV – Embrapa).

Outro entrevistado argumentou que existe uma iniciativa de PLP centralizado, todavia não divulgada, portanto não efetiva. Esta iniciativa é da SAE-PR e é chamada de Brasil 2022, que define metas a serem cumpridas pelo país até 2022 (EV – Controladoria-Geral da União – CGU).

Os entrevistados que entendem não haver PLP centralizado no Brasil argumentam que as crises econômicas, ambientais, sociais e culturais falam por si mesmas – desmascaram a falta de pensamento prospectivo. Outros alegam que há falta de governança e coordenação capazes de gerir horizontes de longo prazo ou, ainda, ausência de metas, objetivos e políticas amarradas num horizonte mais em longo prazo.

Um dos entrevistados, a fim de demonstrar a falta de planejamento em áreas estratégicas para o país, disse: “Deixamos a tartaruga fugir!”. Exemplificou a recente crise de abastecimento hídrico, que há tempos vem dando sinais de esgotamento. Reforçou a necessidade da construção de reservatórios de água e/ou aproveitamento de água e assinalou que o tema já foi objeto de discussão em vários foros, mas nada foi realmente pensado e planejado estrategicamente para evitar o problema (EP – MMA).

A seguir são apresentadas algumas dessas argumentações.

As atuais questões hídrica e elétrica falam por si. O governo federal abandonou projetos importantes que fizeram a diferença na atualidade (EV – Instituto Sagres).

O país perdeu, há muito tempo, seu olhar de longo prazo. Em todas as esferas de governança (EV – Senai).

A falta de um planejamento estratégico de longo prazo centralizado no governo federal dificulta o alinhamento dos projetos às diretrizes normativas, pois elas não existem e/ou são mal comunicadas (EP – TRF 1ª Região).

Há documentos de visão de futuro, contudo sua relação com indicadores e metas de longo prazo, políticas e programas não é muito bem estabelecida (EV – Embrapa).

Não há um planejamento centralizado, tampouco a centralização das informações. Na verdade, já estou cansada de tanto responder solicitações da imprensa dizendo: favor consultar órgão a órgão (EP – MP).

Acredito que existam apenas tentativas. O planejamento deve ser feito para o país, independentemente da mudança de gestão (EP – TRF 1ª Região).

Não há planejamento de longo prazo capaz de sobreviver num ambiente em que os governantes estão mais preocupados em angariar votos e realizar feitos dentro do seu mandato de quatro anos do que em pensar estruturalmente horizontes futuros, o que não dá visibilidade política (EP – SAE).

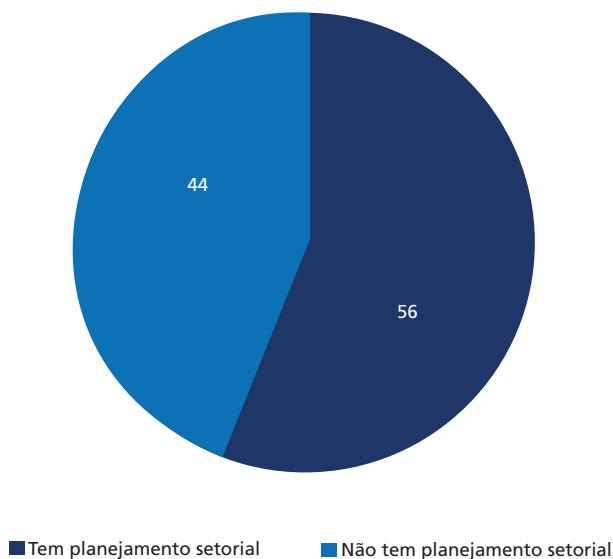
Vivemos o messianismo da gestão (EP – MMA).

### 4.3 Há PLP setorial?

Com relação aos planejamentos setoriais, 56% dos entrevistados responderam que eles existem (gráfico 2). O setor energético destacou-se na percepção daqueles que vislumbram a existência desses planejamentos setoriais (29% dos que teceram comentários à pergunta ou citaram exemplos de planejamento setorial mencionaram o setor energético). Outros planejamentos setoriais também foram citados, como os que envolvem as áreas da educação, da defesa, da saúde, da cultura, do agronegócio, os planos de habitação, mobilidade e saneamento, além do setor industrial. Alguns respondentes, em vez de citarem os planos, referiram-se às instituições que os realizam, como o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), as Forças Armadas, a Receita Federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e as agências. Dois entrevistados citaram o PPA como PLP. Vários entrevistados apontaram as limitações desses planejamentos e a necessidade de maior coordenação entre eles.

GRÁFICO 2

Distribuição percentual acerca das percepções sobre a existência ou não de planejamentos setoriais no país



Elaboração dos autores.

A fim de qualificar a percepção dos entrevistados com relação a esses planejamentos setoriais, segue parte dos argumentos e dos comentários colhidos nas entrevistas.

A primeira parte traz os setores citados e, na sequência, as ponderações referentes às limitações desses planos.

A Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), realiza estudos de cenários sobre o setor de energia no país e pode ser considerada um exemplo desse planejamento de longo prazo setorial (EV – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro).

A EPE, inclusive com cenários; o Plano Nacional de Educação do Ministério da Educação (MEC) (EV – Instituto Sagres).

Planejamento do setor elétrico; agronegócio (EV – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa).

Planos de habitação, mobilidade, saneamento (EV – Secretaria de Assuntos Metropolitanos).

A Receita Federal Brasileira, os militares, o MCTI, entre outros órgãos, têm-se dedicado à elaboração de planejamento estratégico de longo prazo (EV – Receita Federal).

A Estratégia Geral de Tecnologia da Informação, que vale para 216 órgãos públicos e é alinhada com o PPA (EV – MP).

Há planejamentos ligados ao MCTI que realizam estudos de cenários dos mais diversos setores (EV – CGEE).

O CNPq publicou o documento Planejamento Estratégico em 2025 (EV – CNPq).

Na área de defesa e segurança há planejamento de longo prazo, porém em fase inicial e com recursos escassos (EV – sociedade civil).

Alguns setores, como cultura, saúde, as agências e outros, têm-se empenhado em estabelecer planejamento de longo prazo, embora extremamente vulnerável em função das mudanças constantes de lideranças (EV – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan).

Em parte, há setores que conseguem fazer projetos que têm algum sentido estratégico, mas sem um orçamento estável nenhum planejamento de longo prazo consegue ser efetivo. Decisões partidárias também jogam por terra planejamentos bem estruturados (EV – Ministério da Defesa).



Para além dos problemas de gestão dos planejamentos setoriais, como os citados, foram apontadas também dificuldades geradas pela falta de coordenação e alinhamento entre esses planos setoriais e um plano nacional e por conflitos de interesse entre setores que disputam entre si. A seguir, fragmentos das entrevistas que ilustram essas perspectivas.

A maioria das decisões e das políticas setoriais são tomadas em detrimento de outras, sem contemporizar objetivos e interesses nacionais mais amplos e sem a coordenação dos atores potencialmente envolvidos. Desse contexto decorrem sobreposições, lacunas e conflitos. O governo não consegue vislumbrar de forma integral os problemas, e ele mesmo acaba tomando decisões que geram instabilidade e insegurança jurídica (EP – ICMBio).

A sociedade está fragmentada. Os setores não estão dispostos a pactuar e ninguém está disposto a se submeter a nada e a ninguém. O setor privado está tão consciente disso que vem tentando tirar proveito da situação e reduzir ainda mais o poder do Estado em definir qualquer regra, *vide* o debate sobre a independência do Banco Central. Uma tentativa de despolitizar a política econômica monetária (EP – CGEE).

Há disputa setorial por recursos de uso múltiplo, como a água (setor energético, hidroviário, irrigação, saneamento, consumo, entre outros). Os interesses dos setores mais avançados acabam se sobrepondo aos outros, como é o caso do setor energético sobre o setor hidroviário. Uma das disputas entre esses dois setores refere-se à responsabilidade financeira pela construção de eclusas para viabilidade da hidrovía em que as hidrelétricas se encontram no trajeto. Nesse contexto, é necessário que o planejamento seja construído num contexto mais amplo e integrado, com uma visão transversal dos problemas, com participação dos atores envolvidos e com uma perspectiva de longo prazo em base territorial (EP – SAE).

Existem iniciativas isoladas que acredito não estarem alinhadas a propósitos estratégicos (EV – Fiocruz).

A maioria dos planejamentos setoriais não é consistente e coerente entre si (EP – SAE).

O setor de energia é exemplo de planejamento de longo prazo. Contudo, não comunga com um plano nacional mais amplo (EV – SAE).

Há planejamento de longo prazo em algumas áreas, como defesa e energia, mas ainda assim faltam consistência e credibilidade, pois não estão referendados por instâncias superiores (EV – Exército).

Um dos entrevistados (EV – Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC) exemplificou como planejamento setorial o que é realizado pelo estado do Espírito Santo. Outro entrevistado (EP – MMA), referindo-se aos esforços de alguns estados em realizar PLP, definiu-os como tópicos e ciclotímicos no tempo. Ele afirmou que esses planejamentos estaduais vão e voltam no tempo sem nenhuma institucionalidade que permita real reflexão e oriente, de fato, culturalmente a formulação das políticas públicas num horizonte de longo prazo. Tampouco, observou outro entrevistado (EP – MMA), esses planejamentos viabilizam a compreensão da sociedade sobre a importância de se constituir no seu imaginário político e social um horizonte de longo prazo.

Dois entrevistados colocaram no “balaio” do PLP os PPAs, apesar de estes terem um horizonte de médio prazo (quatro anos).

No caso do governo federal, existem os PPAs, que são exatamente a execução do planejamento (EV – CNPq).

O PPA e as metas de *superavit*, inflação e orçamento do governo são planejamentos de longo prazo (EV – Faculdade Novos Horizontes).

#### 4.4 Institucionalidade/modelo para concretizar o planejamento

A pergunta sobre como deveria ser a institucionalidade/modelo competente de planejamento no Brasil buscou captar o conhecimento e as percepções dos entrevistados a respeito do desenho institucional adequado para conceber e/ou articular as propostas de PLP.

Vários entrevistados não responderam à pergunta em si, optando por fazer reflexões prévias, no sentido de que não é bom se expressar sobre um modelo de organização sem antes assinalar os alicerces que sustentarão essa institucionalidade. Foi ressaltada a necessidade de se ter vontade política para a construção de um plano, além de mandato institucional, Estado forte e capaz de se impor de forma legítima e coordenada e desconcentração de renda. Ademais, foi enfatizado como pilar importante para o planejamento o fato de este ser construído com base no território e com a perspectiva da sustentabilidade ambiental.

Com relação à institucionalidade, as respostas foram bastante plurais. Vários caminhos foram apontados, tanto convergentes como divergentes. A seguir são apresentados trechos das contribuições dos entrevistados, que estão organizados em quatro subitens: vontade política; norma/lei; alicerces; e institucionalidade.

#### 4.4.1 Vontade política

Por vontade política entende-se decisão exposta por um governante a fim de que esta seja respeitada.

Mais importante do que o tipo de organização que será competente pelo planejamento de longo prazo é se presente a vontade política de se planejar nesse horizonte (EP – SAE).

É preciso que as lideranças governamentais entendam a importância do planejamento de longo prazo (EP – Ipea).

Ao se criar uma instituição para preencher uma lacuna – no caso presente a lacuna é o próprio planejamento – é necessário se ter a pretensão real de preencher esse espaço. A SAE foi criada com a competência pelo longo prazo, e desde então apenas acomodou interesses políticos e ainda não mostrou a que veio (EP – Ipea).

O contexto político brasileiro é muito imediatista. O formato dos mandatos eletivos no país não permite ao governante o estabelecimento de metas de longo prazo. Sua prioridade é sempre o que deve ser entregue nos próximos três ou quatro anos, o que dificulta o estabelecimento de visões de longo prazo (EV – CGU).

Essa discussão sobre o planejamento deve começar formando o conhecimento do que é, para que serve, como será útil etc. Criar seu sentido de urgência. Comer pela borda e depois, sim, institucionalizar (EV – Odebrecht Defesa e Tecnologia).

#### 4.4.2 Norma/lei

O planejamento de longo prazo deveria ser constitucionalizado, obrigando e definindo prazos de realização e revisão. Por exemplo, revisão a cada quatro anos e horizonte temporal de vinte anos de planejamento (EV – SAE).

O planejamento estratégico, embora esteja constitucionalmente colocado no contexto do Estado, a maioria dos dirigentes entende como planejamento o ciclo orçamentário. Assim, deveria ser

formalizada por portaria ou decreto a obrigatoriedade de os órgãos públicos serem detentores de planejamento estratégico (EV – Iphan).

Deveria haver um decreto presidencial ou figura jurídica semelhante determinando que o planejamento de longo prazo deveria ser realizado, colocando as pessoas com conhecimento reconhecido publicamente na área de planejamento estratégico (EV – Gabinete de Segurança Institucional/Presidência da República/Agência Brasileira de Inteligência – GSI/PR/Abin).

Deveria haver uma instância governamental com atribuições e competências normativas para induzir e orientar os processos de planejamento (EV – Ipea).

Para que o planejamento se concretize, central e coordenado, é necessário conciliar dois elementos – vontade política e mandato institucional. Os ministérios setoriais são muito fortes e não estão dispostos a realmente debater de braços abertos e a submeter seus planos setoriais ao casamento com outros planos. Se apenas um dos elementos da dobradinha – vontade política e mandato institucional – estiver presente, a organização responsável pelo longo prazo não conseguirá atingir seu objetivo (EV – MP).

#### 4.4.3 Alicerces

Há dificuldades de se planejar em um contexto em que o setor público não tem mais força para planejar. O modelo de sociedade e de criatividade da sociedade está amarrado a um modelo em que os mercados é que conduzem e ditam as regras (EP – MMA).

A concentração de poder e riqueza de grandes grupos transnacionais e a desigualdade social fragilizam qualquer estratégia de planejamento e desenvolvimento por parte do setor público (EP – MP).

Sou da geração da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan)-PR. Naquele momento você tinha condições de botar o ‘bloco na rua’. Atualmente a condição é mais limitada, pois grande parte do bloco está no setor privado (EP – MP).

Foi evidenciada a preocupação com relação às discontinuidades de gestão decorrentes de instituições políticas partidárias e a visão de curto prazo dos dirigentes políticos.

Num governo de coalizão é preciso ter um permanente trabalho político com os setores que estão comandando o jogo, senão você monta um plano e fica sujeito às discontinuidades políticas (EP – MP).

Ideal seria que as instituições que conduzissem o planejamento de longo prazo não tivessem vínculos políticos para não se prenderem à duração de mandatos (EV – Universidade de Brasília – UnB).

Instituições independentes (EV – Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação – RBMA).

Blindadas politicamente contra as discontinuidades administrativas (EV– SAE).

O mais independente possível do governo, mas contando com a colaboração de todos os intervenientes (Receita Federal).

Uma autarquia autônoma (Fiocruz).

O planejamento de longo prazo deveria ser presidido pela dimensão da sustentabilidade ambiental, como fundamento basilar aos esforços de integração das políticas setoriais e de definição de objetivos e metas. Necessidade de extrapolar os conceitos vulgares que transformaram a sustentabilidade numa panaceia e entendê-la como manutenção da capacidade dos sistemas naturais em proverem serviços e bens ambientais sem os quais não há desenvolvimento (EP – ICMBio).

Não dá para pensar a institucionalidade pela institucionalidade. É central ao debate inicialmente refletir sobre como atacar as desigualdades regionais que não conseguem ser atacadas no curto e no médio prazos. Problemas regionais são problemas de distribuição equânime (EP – MMA).

#### 4.4.4 Institucionalidade

Grande parte dos respondentes previu uma governança participativa para a institucionalidade responsável pelo planejamento, com mais interação social e diálogos. Essa participação é defendida, contudo, sob diferentes perspectivas. Há quem endosse uma participação massiva de todos os pares governamentais, dos diferentes poderes, e da sociedade civil como um todo. Há um grupo intermediário que apoia a participação dos atores envolvidos, mas com critérios. Há também aqueles que julgam haver momentos distintos para envolver a participação social no planejamento. Segundo estes, a concepção do PLP, em um primeiro momento, deve ser conduzida por pessoas competentes em inteligência de futuro, prospectivas e desenvolvimento, e apenas num segundo momento a participação social seria importante. Essa divisão de opiniões fica evidente nos relatos das entrevistas a seguir.

Chamar a nação brasileira em um grande plebiscito (EV – CNPq).

O planejamento de longo prazo não pode ser feito por decreto ou por uma ordem executiva. É um processo de construção institucional que demora. São necessários processos de interação social, diálogo de idas e vindas, avanços e recuos. É necessário um Estado mais forte (EP – CGEE).

Tem que ter um sistema combinado que articule consulta popular, o Parlamento e um conselho que integre as políticas intersetoriais. Esse conselho deveria ser composto por todos os ministérios. A secretaria executiva do referido conselho deveria ficar a cargo da SAE e do Ministério do Planejamento. Esse arranjo deveria ser ancorado numa nova regionalização (EP – ICMBio).

O órgão responsável pelo PLP deve ser extremamente articulador e disposto a articular com os três poderes e com a sociedade civil – ONGs [organizações não governamentais], academia, setor privado. Definição dos temas estratégicos? Se o país tem 39 ministérios é porque tem 39 temas estratégicos. A ideia é que se trabalhe por eixos (abrangentes, mas não genéricos), assim como realizado no Projeto Brasil 2022. Com relação aos recursos humanos, seria necessária a criação de uma carreira de servidores para lidar com o PLP (EP – SAE).

O PLP tem que ser realizado diretamente pela participação de todos, com apoio do Estado somente para organizar (EV – Banco do Brasil).

Fóruns de articulação entre organizações do Estado e a sociedade civil (amplamente representada) (EV – Embrapa).

Ascendente com participação social (EV – Marinha).

Mista, com representantes do governo, academia, indústria e demais setores de interesse (EV – Observatórios Sesi/Senai/Instituto Euvaldo Lodi – IEL).

Envolver a sociedade. Fazer com que a população tenha ciência do que se planeja e acompanhar as ações. A conjuntura política deixa explícito que as ações são em sua maioria improvisadas e resultantes de decisões de véspera (Centro Universitário Estácio do Ceará).

Parecida com a sugerida no Projeto Brasil 3 Tempos (EV – CGEE).

Pode ser um comitê formado por diversas instituições do país (multiatores), para extrapolar as questões partidárias e os ciclos temporais de gestão (eleição) (Observatórios Sesi/Senai/IEL).

Por meio de um conselho social (EV – Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA).

Conselho (EV – Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef).

A partir de uma decisão “de Estado”, criar um sistema com base na academia, na esfera política e no âmbito estatal. Hoje, as ações devem ser colegiadas para transparência e definição de responsabilidades (EV – Instituto Sagres).

Um colegiado composto por Fiocruz, Ipea, Ministério do Planejamento e SAE e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República (EV – Fiocruz).

Deixe de ser ministério, que mude de *status*. Que envolva conselhos setoriais. Que possa ser capaz de estabelecer diretrizes para os ministérios setoriais (EP – ICMBio).

O Ipea e o CGEE deveriam se articular com os institutos de pesquisa e as universidades, e o MP se articularia com outros órgãos federais e ministérios. Também seria necessário buscar a coordenação conjunta com o Projeto Milênio da ONU e um conselho de universidades (EV – Centro Universitário UniBrasil).

Deveria ser uma instituição predominantemente de base acadêmica (mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas).

Um órgão central de coordenação – Secretaria de Estudos Estratégicos – com a participação dos órgãos setoriais e da academia (EV – Centro de Análises de Sistemas Navais – Casnav).

Tem que haver um modelo de governança adequado para realizar o planejamento de longo prazo, e esse modelo vai além do Estado e inclui a participação da sociedade civil. Todavia, essa participação não deve ser compreendida como uma participação indiscriminada, mas uma participação com critérios. Em vez de ouvir pequenos grupos ou indivíduos, a participação nessa governança seria composta por grandes instituições representativas de setores e/ou de classe e por conselhos, como por exemplo o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Se necessário, seriam criados novos conselhos. A ideia é que essas instituições/conselhos mobilizem suas bases, e posteriormente essas contribuições sejam repassadas à “guardiã” dessa governança, que no caso poderia ser a SAE ou alguma outra instituição vinculada à Presidência da República (EP – SAE).

A SAE-PR deveria coordenar a construção desse planejamento de longo prazo em conjunto com todas as áreas estratégicas dos órgãos de governo. A participação de especialistas da sociedade civil e da academia seria pontualmente definida para que o planejamento do Estado pudesse

incorporar as melhores apostas estratégicas para o país em função do interesse público, desta e das próximas gerações, promovendo um efetivo desenvolvimento sustentável (EV – SAE).

Um órgão específico “bicameral” seria a melhor solução, com o nível superior (responsável pela seleção e hierarquização de objetivos) tendo a participação tripartite igualitária entre sociedade civil, Judiciário e Legislativo (incluindo entidades subnacionais com mandato temporário), enquanto o nível inferior seria composto apenas por órgãos do Poder Executivo, que traçariam os cenários e coordenariam os projetos de longo prazo visando alcançar os objetivos estabelecidos pelo órgão superior (EV – Ipea).

Um sistema de duas instâncias, sendo que na instância inferior participariam apenas técnicos encarregados de desenhar políticas, traçar os cenários e coordenar os projetos de infraestrutura elencados pelos órgãos de planejamento setoriais – Empresa de Planejamento e Logística (EPL), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), conselhos etc. –, e, na instância superior, um corpo político com reuniões de frequência anual seria responsável pela definição dos objetivos prioritários que orientarão os projetos coordenados pela instância inferior (EV – Ipea).

Institucionalidade integrada e compartilhada: coordenação geral da União e execução dos estados e municípios (EV – Secretaria de Assuntos Metropolitanos).

Secretaria de planejamento e coordenação geral na Presidência da República, englobando funções e organizações hoje dispersas pela Esplanada, nos moldes do que foi a Seplan (EV – Ipea).

O MP, a SAE e o Ipea têm que se organizar em um sistema de planejamento, fornecendo diretrizes para os demais (EV – Ipea).

Foi também bastante apontada a questão sobre onde deveria estar o órgão competente para fomentar o PLP, conforme demonstram novos trechos das entrevistas.

Órgão da Presidência da República (EV – Ipea).

Deveria ser uma instituição vinculada à Presidência, mas com autonomia para moldar a cultura organizacional voltada ao planejamento de longo prazo. Esta instituição deveria selecionar pessoas de alto nível para compor seu quadro técnico/político (pessoas capacitadas a gerar inteligência decisória). Num segundo momento, seria importante expandir esse círculo de pessoas a fim de dialogar com a sociedade sobre o plano (EV – SAE).

A competência legal estaria na Presidência da República, e a competência técnica para assessorar o processo de ajuste anual do plano estratégico ficaria na SAE-PR (EV – Inmetro).



Órgão interministerial vinculado diretamente à Presidência da República (EV – Fiocruz).

Em se tratando de processo de planejamento, a decisão deve ser em nível hierárquico superior, indicando, entretanto, que tenha havido a mobilização de todos os atores (EV – Fiocruz).

A estrutura para coordenar o PLP deve ser ligada à Presidência da República, a fim de que possa ter poder de comando sobre os ministérios (EP – MP).

Liderança do Ministério do Planejamento com apoio e proximidade da Casa Civil e da Presidência (EV – BNDES).

O grande equívoco é pensar que o órgão responsável pelo planejamento de longo prazo deva obrigatoriamente estar vinculado à Presidência (EP – MMA).

Autarquia autônoma (EV – Fiocruz).

Alguns entrevistados citaram a importância do Congresso Nacional – espaço de equilíbrio das forças políticas e imagem da vontade do povo – para garantir mais legitimidade e perenidade aos PLPs.

O que pode significar os planos de longo prazo passarem pelo Congresso? A passagem de um plano pelo Legislativo implica que este perpassa o período de quatro anos de mandato, mesmo em casos de mudanças de partido (que pode ser salutar). É importante e necessário que haja um acordo entre os partidos de que isso permanecerá como prioridade para além de mudanças governamentais. O plano deve ser monitorado, e qualquer sugestão de mudança do plano também deve passar pelo Legislativo (EP – SAE).

A Alemanha é um bom exemplo de condução do PLP. Aquele país institui o seu planejamento no Legislativo, espaço de equilíbrio de forças e legitimidade social (EP – Ipea).

A forma como a Alemanha realiza seu planejamento é interessante, tanto pelo fato de ser concebido no Legislativo quanto pelo papel que o território ocupa no planejamento daquele país (EP – MMA).

Já existe a SAE-PR com a missão de planejar o longo prazo. Entretanto, suas atividades recentes se limitam a elaborar propostas de governo que precisam ser inseridas em projetos que devem ser inaugurados até o último dia do mandato. O modelo adequado é a SAE-PR elaborar os planejamentos de longo prazo com características de Estado, suprapartidário, e encaminhá-los

ao Congresso Nacional, que deveria zelar pelo seu cumprimento ao longo de todo seu período de estruturação. A análise dos PPAs pelo Congresso Nacional deveria identificar desvios de programas de governo que não estivessem alinhados com os planejamentos de Estado (EV – Odebrecht Defesa e Tecnologia).

Executivo propõe e Legislativo aprova (EV – Instituto Recôncavo de Tecnologia).

Não dá para a SAE estar atrelada ao governo, deveria estar “acima” do governo, e as decisões emanadas desse espaço deveriam ser levadas ao Congresso Nacional para votação, já que o Congresso é a expressão máxima de democracia e da vontade do povo (EV – SAE).

(...) composta por quadro técnico sênior comprometido com a redução do tamanho do Estado (EV – FGV).

(...) com pessoas vocacionadas, preparadas e capacitadas para o trabalho (EV – Indústria de Material Bélico – Imbel).

Cada setor e/ou ministério deveria, ouvindo e com a participação dos envolvidos, elaborar seu planejamento de longo prazo para compor o planejamento de longo prazo do país, ou seja, o planejamento deve ser ascendente e situacional, onde o sujeito que planeja está dentro do objeto e não é o único ente que planifica, pois não é possível controlar a realidade (EV – Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane – LMD/Fiocruz).

A institucionalidade deveria ser oriunda dos planejamentos estratégicos das organizações, ligadas aos planos setoriais, com revisões periódicas (EV – MP).

Coletando informações de todas as esferas e setores, que posteriormente seriam consolidadas por um órgão central (EV – Inmetro).

Cada setor faz o seu planejamento (EV – Universidade Federal Fluminense).

É preciso construir instituições governamentais que não dependam da influência política e dar a elas a responsabilidade pelo planejamento de longo prazo, dentro de cada segmento. Assim: uma para finanças, outra para educação, outra para saúde etc. (EV – IBM Research).

(...) na administração central, com relativa autonomia para gerar análises (EV – Fiocruz).

(...) uma empresa terceirizada (UnB).

O MP deveria centralizar/coordenar as iniciativas e demandar sua realização diretamente aos órgãos/instituições que trabalham com determinada temática. Por exemplo, se o MP quisesse desenvolver um planejamento de longo prazo sobre a metrologia no país deveria solicitar que o Inmetro levantasse as informações junto aos especialistas e, mais do que isso, que organizasse tal atividade. Contudo, seria necessário que cada instituição tivesse pessoas capacitadas em uma metodologia comum para que os resultados pudessem conversar entre si e, conseqüentemente, facilitassem a elaboração de um planejamento de longo prazo nacional coordenado pelo MP (EV – Inmetro).

Liderança do Ministério do Planejamento com apoio e proximidade da Casa Civil e da Presidência (EV – BNDES).

Com ações e metas realistas, articuladas a cenários que permitam tomadas de decisões sem impacto sobre o desempenho das políticas públicas no longo prazo (EV – Mapa).

Setor de estratégia e prospecção tecnológica – inteligência competitiva (EV – Fiocruz).

Acredito que um órgão assessor deveria concentrar diferentes metodologias e aplicá-las de acordo com as necessidades das áreas (EV – Fiocruz).

Estudos e exercícios contratados pelo Executivo, monitoramento e atualização constante dos componentes do planejamento (EV – Embrapa).

O planejamento pode se tornar uma lei (normativo) ou não, mas o fundamental é que seja permanentemente atualizado – ao “frescor das circunstâncias” – e com garantias de que perdure, que não perca a vitalidade de se realizar. Essa garantia pode ser estabelecida num documento de referência atualizado de cinco em cinco anos ou por meio de um observatório ou de um centro (EV – MMA).

As respostas que citaram apenas organizações não foram transcritas neste bloco sobre institucionalidade, pois o item seguinte é exatamente sobre organização/organizações.

#### **4.5 Qual organização deveria formular o planejamento**

O objetivo com a questão foi analisar, na perspectiva dos entrevistados, qual organização (ou organizações ou mesmo qual a governança) seria competente para conduzir o desafio do PLP. Noventa e seis por cento dos 96 entrevistados virtuais e doze presenciais responderam à pergunta. As respostas foram sistematizadas no quadro 3.

A maioria (63%) dos entrevistados apontou organizações do setor público como competentes pelo PLP (mesmo que sob a forma de colegiados e com participação de atores da sociedade civil). Isso denota que a maioria dos entrevistados percebe o planejamento como dever do Estado, assim como prevê o Artigo 174 da CF/1988: “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”.

A SAE, que já possui a competência pelo PLP, foi a mais citada como o órgão que deveria ser competente pelo planejamento – 25% a citaram e outros 18% a citaram conjuntamente com outras organizações, o que totaliza 43%. Alguns destes, conforme expõe o quadro 3, optaram por fazer observações sobre a inadequação da SAE na atualidade, destacando desde a falta de identidade institucional até a sobreposição de ações nos ministérios setoriais.

O MP foi representativamente citado (18% no total), e o Ipea, que na época da Seplan cumpria este papel, também (10%). O que ficou bastante nítido é que o planejamento não deve ser elaborado apenas por uma instituição. Ao contrário, deve envolver várias instituições e prever uma governança estruturada e participativa.

Outro resultado das consultas foi a sinalização de que alguns ministérios setoriais seriam os órgãos competentes para formular o PLP, tais como os de Ciência e Tecnologia, da Saúde, da Educação, da Previdência, da Agricultura e de Minas e Energia.

### QUADRO 3 Resumo das respostas

Órgão	Número de respondentes	Comentários
Presidência da República	2	1 - Presidência da República. 2 - Presidência da República com Ministério das Relações Exteriores (MRE).
Casa Civil	2	
SAE	26	1 - Necessário colocar a estrutura da SAE para funcionar integrada com os ministérios. 2 - Desde que composta de um quadro de técnicos, em várias áreas do conhecimento humano, sem indicações fora da meritocracia. 3 - Pare de disputar agenda com os ministérios setoriais (três vezes). 4 - Desde que se transforme num órgão de articulação e não de formulação. 5 - Desde que dialogue com outros setores. 6 - SAE precisa criar uma identidade institucional, focar alguma coisa e manter este foco sem descontinuidade. 7 - Necessário que o ministro da SAE tenha mandato, que este aconselhe o presidente.
SAE em conjunto com outras organizações	19	1 - SAE e MP (cinco vezes). 2 - SAE e Ipea (três vezes). 3 - SAE, MP e Casa Civil. 4 - SAE e sociedade civil. 5 - SAE, Fiocruz, MP, Ipea, Casa Civil. 6 - SAE e MRE. 7 - MP, SAE, Ipea, IBGE, MCTI, CNPq, BNDES, Ministério da Saúde, Fiocruz. 8 - SAE/Ipea, MP, MMA, Ministério da Defesa. 9 - SAE com o CDES e outros ministérios. 10 - SAE como "guardiã" de uma governança participativa com a inclusão dos três poderes e da sociedade civil. 11 - Sistema combinado que articule consulta popular, o Parlamento e um conselho que integrasse as políticas intersetoriais.
MP	14	
MP em conjunto com outras organizações (excluídas aquelas já citadas com a SAE)	4	1 - MP e Casa Civil. 2 - MP, Ipea, CGEE. 3 - MP, Ipea, Embrapa, CGEE, IBGE, organizações da sociedade civil, entre outras. 4 - MP, Ministério da Justiça e Conselho Nacional de Política Fazendária.
Agências e empresas públicas	6	1 - Agência, autarquia ou instância de regulação e qualificação do processo de planejamento. 2 - Eletrobras, Petrobras, tribunais e agências reguladoras. 3 - EPL e EPE. 4 - Petrobras, Embrapa e Fiocruz. 5 - Petrobras, companhias de água, luz e transporte. 6 - CNPq devido a sua capilaridade e método.
Conjunto de ministérios e/ou vinculadas	4	1 - Todo o governo federal (duas vezes). 2 - Os procedimentos de construção de futuros de longo prazo deveriam estar em todos os ministérios. 3 - Todos os ministérios deveriam institucionalizar essa questão, o MP ou a SAE ou o próprio MCTI poderiam ter um papel de liderança.
Ministérios e instituições setoriais	3	1 - MEC, MS, Mapa e Ministério da Fazenda. 2 - Fiocruz, MCTI, MS, MME. 3 - MME, Previdência, MS.
Forças Armadas, Defesa e/ou GSI	3	1 - Forças Armadas, por seu caráter exclusivo de Estado. 2 - Defesa. 3 - GSI.
Governança mista (excluídas aquelas já citadas com a SAE e com o MP)	3	1 - Comissão com representantes de várias instituições, como Fundação Getúlio Vargas (FGV), Embrapa, IBGE, alguns ministérios, a <i>Brainstorming</i> . 2 - Conjugação de academia, órgãos do Ministério da Defesa, da Economia, da Indústria e Comércio, da Educação e da Cultura coordenados por central estratégica isenta de política. 3 - Há várias competências no país sobre o assunto (Unicamp, CGEE, consultorias privadas, Observatórios Sesi/Senai/IEL).

(Continua)

(Continuação)

Órgão	Número de respondentes	Comentários
Ipea e Ipea em conjunto com outras organizações (excluídas aquelas já citadas com a SAE e com o MP)	2	1 - Ipea. 2 - Ipea em conjunto com organizações de planejamento setoriais.
Fundações	2	1 - Fiocruz. 2 - Fundação Dom Cabral.
CGEE	2	
Universidades	2	1 - Parcerias Público-Privada (PPP) com universidades. 2 - Universidades.
Autarquia autônoma	1	
Comentário sem sugestão	6	1 - Não sei. Caso haja uma organização com esse objetivo, a Presidência e os ministérios se subordinarão ao que está planejado? Como ficam os programas de governo <i>versus</i> os programas de Estado? 2 - Será adequada a organização que o Estado brasileiro decidir. 3 - Essa é mais uma questão de vontade política do que de estrutura ou capacidade (duas vezes). 4 - Na situação em que o país se encontra, não há vontade política para um PLP, infelizmente. 5 - Nenhuma. Todas são formadas por políticos cujos interesses mudam em tempo muito antes do longo prazo.
Não responderam e/ou não souberam opinar	4	
<b>Total</b>	<b>104</b>	

Elaboração dos autores.

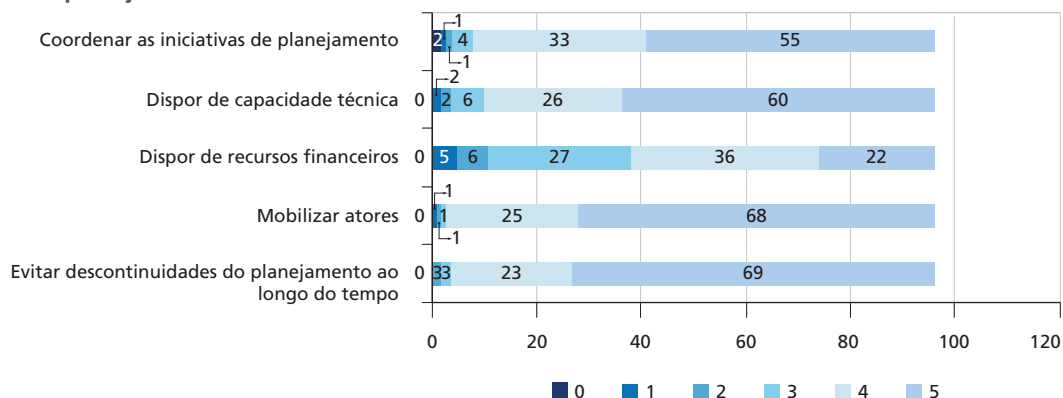
#### 4.6 Recursos importantes ao processo de PLP

Este item identifica as percepções dos entrevistados acerca do que é importante ao processo de PLP. Foram elencados cinco itens para que fossem avaliados numa escala de 0 a 5, em que 0 significa irrelevante e 5 muito relevante. Estes itens foram: *i)* coordenar as iniciativas de planejamento; *ii)* dispor de capacidade técnica; *iii)* dispor de recursos financeiros; *iv)* mobilizar atores; e *v)* evitar descontinuidades do planejamento ao longo do tempo. Ademais, foi aberto um campo para inclusão de outros itens considerados pertinentes ao processo de planejamento pelos entrevistados. O gráfico 3 esboça esses resultados.

Vale ressaltar que este item, assim como o item subsequente sobre os recursos que a SAE possui, foram mais quantitativos do que qualitativos. Dessa forma, os comentários qualitativos são limitados.

GRÁFICO 3

### Percepção dos entrevistados acerca dos recursos importantes ao processo de planejamento



Elaboração dos autores.

#### 4.6.1 Descontinuidade administrativa

A descontinuidade administrativa refere-se à interrupção de projetos e programas quando ocorrem mudanças de gestão no setor público, não podendo ser confundida com a ideia de flexibilidade do planejamento. A flexibilidade, também entendida como a possibilidade de se reagir às incertezas inerentes ao processo de planejar, é bem-vinda.

Esta variável, quando comparada com as outras variáveis elencadas como importantes ao processo de PLP, foi considerada a mais relevante (a que teve pontuação mais alta). Ou seja, 72% dos respondentes deram nota 5 (muito relevante), e 23% deram nota 4 (relevante) a este item. Seguem os comentários dos participantes.

A possibilidade de mudança recorrente de agenda tem a ver com a ausência de um plano mais geral e consolidado. Na falta de um planejamento, de um norte, o trabalho torna-se irrelevante e muito vulnerável (EP – SAE-PR).

A descontinuidade administrativa é responsável por desperdício de dinheiro (EP – TRF 1ª Região), por perda de capacidades e memória institucional e por enfraquecer a governabilidade da instituição e dos atores que estão sempre alterando seus planos e perdem a credibilidade diante de outros atores (EP – SAE-PR).

Há necessidade urgente de implementação do PLP com foco no cidadão e no desenvolvimento do país e não na agenda do gestor ou de um grupo político (EP – TRF 1ª Região).

Há uma constante instabilidade no foco de atuação da SAE, prejudicando sua identidade (EP – Ipea).

#### 4.6.2 Mobilização de atores

A mobilização de atores, de acordo com Toro e Werneck (2004, p. 5), significa “convocar vontades para atuar na busca de um propósito compartilhado, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados”. Este item foi considerado por 71% dos entrevistados como muito importante ao processo de planejamento. Na sequência, comentários dos entrevistados.

O processo de construção do planejamento de longo prazo não deve ser decidido somente no alto nível hierárquico, deve ser participativo, deve ouvir todas as partes interessadas e deve ser subsidiado por pesquisas (EV – Iphan).

Para a consolidação do planejamento de longo prazo deve ser garantida a participação social nas decisões em todas as etapas do processo (EP – MPA).

É muito importante definir responsabilidades, mapear os atores estratégicos e estabelecer o jogo de poder entre eles para compreender melhor o processo de execução. Para que o planejamento tenha maior efetividade, devem ser incluídos no processo todos os atores de interesse, e não apenas os de alto nível hierárquico (EV – Sesi).

No setor público é bastante comum que um gestor ou uma equipe de trabalho seja responsável pelo planejamento de ações, enquanto os atores envolvidos atuam simplesmente na execução, sem a oportunidade de participação no processo de PLP (EP – TRF 1ª Região).

É necessário manter junto à sociedade uma escuta, e esta pode ser sob a forma de conselhos (EP – TRF 1ª Região).

A participação de atores no planejamento garante governabilidade, atração de inteligências e legitimidade ao plano. A realização de investimentos sem a participação da população na concepção e na implementação dos projetos faz com que estes fracassem (EP – MMA).

Para garantir essa mobilização é importante que haja um evento de grande espectro para mobilizar e capturar a inteligência coletiva. E mais importante do que apenas mobilizar os atores é construir um ambiente de credibilidade de que esses eventos surtirão efeitos, resultados (EP – MMA).



Todavia, não há consenso sobre a ideia de que a mobilização tem de estar presente em todos os momentos do planejamento. Para alguns entrevistados o importante é que haja um plano e que este seja bem elaborado, com propostas coerentes e alinhadas com os problemas reais do Brasil: “Não adianta reunir um monte de gente sem ter o que propor, apresentar, isso pode ser feito num segundo momento, depois de ter um plano elaborado para discutir” (EP – MMA).

Nessa mesma direção, outro entrevistado citou como positivo o “exemplo dos Estados Unidos, país que na década de 1940, numa perspectiva *top down*, reuniu os melhores ‘cérebros’ e elaborou seu planejamento estratégico” (EV – SAE).

#### 4.6.3 Capacidade técnica

A capacidade técnica deve ser entendida aqui como a aptidão para o desempenho das atividades de planejamento e políticas públicas. Dos entrevistados virtuais, 62% julgaram esse recurso muito relevante ao processo de planejar. Somando esses 62% aos que responderam “relevante”, esse percentual sobe para aproximadamente 90%. Seguem os comentários feitos sobre este item.

Importante que haja capacidade em termos de inteligência e que estas inteligências sejam capazes de identificar os fatos portadores de futuro e ameaças (EP – MMA).

O Brasil está carente de estudos prospectivos e PLP. Há necessidade de capacitação contínua de pessoas para desempenhar essa função (cursos, seminários, conferências, *workshops* etc.) (EP – SAE).

Há pouca gente se dedicando seriamente a esses estudos. Muitas vezes, o planejamento estratégico é elaborado por equipes de consultoria, e os agentes públicos, responsáveis pela operacionalização das ações programadas, não possuem conhecimento em planejamento (EP – TRF 1ª Região).

Envolvimento e difusão da cultura de planejamento são aspectos importantes que devem ser repensados. Todos os escalões governamentais deveriam ser capacitados para entender o que é um PLP baseado em estudos prospectivos e a importância do papel que desempenham para o futuro do Estado brasileiro (EP – SAE).

#### 4.6.4 Capacidade financeira

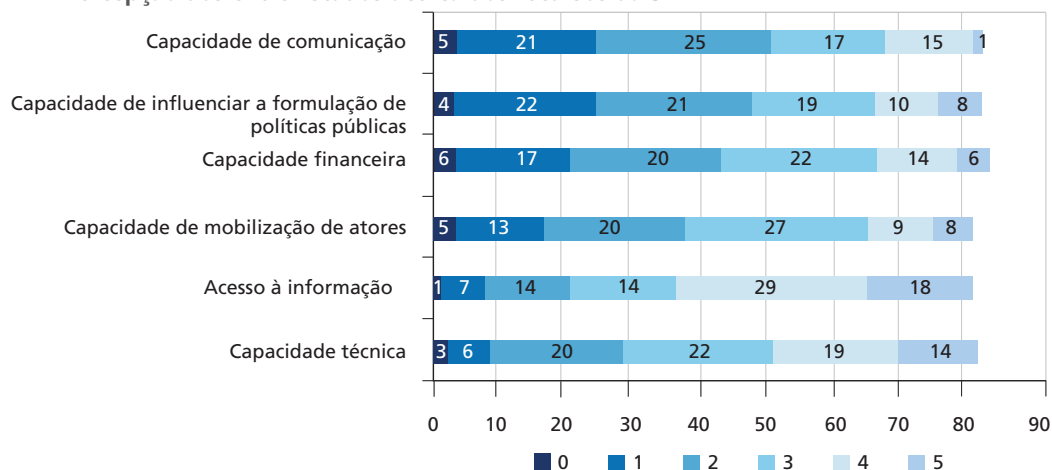
A capacidade financeira, na percepção dos entrevistados, foi, entre os recursos apresentados, aquela que menos se destacou como muito relevante (23%).

### 4.7 Recursos da SAE

Este item buscou identificar as percepções dos entrevistados acerca dos recursos/capacidades da SAE que são importantes para a ação do governo. Foram dadas como opção para análise as capacidades de comunicação, de influenciar as políticas públicas, capacidade financeira, de mobilização de atores, de acesso à informação e capacidade técnica. De forma geral, as percepções indicam que as capacidades da SAE são regulares, conforme ilustra o gráfico 4.

GRÁFICO 4

#### Percepção dos entrevistados acerca dos recursos da SAE



Elaboração dos autores.

#### 4.7.1 A SAE-PR e sua capacidade de comunicação

Entende-se por capacidade de comunicação o processo de transmitir e receber ideias e mensagens com vistas à troca de informações e instruções. Os resultados do gráfico 4 apontam que 6% dos entrevistados percebem como nula a capacidade de comunicação da SAE, 25% percebem como muito baixa e 30% como baixa. Seguem comentários dos entrevistados.

A pergunta que antecede a capacidade de comunicação é: a SAE está fazendo algo relevante que mereça ser comunicado aos pares governamentais e à sociedade? Parece que não (EP – SAE).

A comunicação da SAE tem sido falha. As notícias são focadas nos dirigentes e nos eventos de que estes participam (caráter bastante personalista) ao invés de destacar o que a SAE vem produzindo (EP – SAE).

O *site* da SAE-PR, além de comunicar mal, possui informações erradas e desatualizadas. Isso já foi apontado em inúmeras reuniões entre as equipes e a Ascom [Assessoria de Imprensa e Comunicação]. Contudo, os erros assinalados não são consertados. Por exemplo, no acesso à informação sobre a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável ainda constam como áreas de atuação atividades sustentáveis na Amazônia e gestão territorial da agricultura sustentável no Brasil, temas descontinuados há anos (EP – SAE).

O papel de ministro é vocalizar politicamente. Comunicar aos pares e à sociedade o que a instituição faz e o que pretende fazer. Os ministros da SAE não têm conseguido desempenhar bem esse papel, a ponto de haver servidores na Esplanada dos Ministérios que nem sabem o que significa SAE (EP – Ipea).

Esbarramos em mais uma dificuldade. Como realmente fortalecer ou avaliar de maneira efetiva uma mobilização por meio das mídias sociais de forma espontânea? Os órgãos interessados no planejamento estratégico precisam trabalhar em conjunto para que se chegue às primeiras pautas, e, em discussões posteriores, nos aproxime de temas mobilizadores e propostas abrangentes (EP – MP).

Um bom planejamento estratégico necessita utilizar uma boa metodologia, envolver aqueles que podem contribuir e ter uma boa comunicação e acompanhamento das iniciativas e indicadores (EV – BNDES).

#### 4.7.2 A SAE-PR e sua capacidade de influenciar a formulação de políticas públicas

Vinte e três por cento dos entrevistados consideraram muito baixa a capacidade da SAE de influenciar a formulação de políticas públicas; 22% avaliaram como baixa; e 20% como regular. Apenas 8% dos entrevistados percebem essa capacidade como muito alta.

Influenciar políticas públicas requer legitimidade, identidade e continuidade. A SAE não se tem mostrado um ator legítimo dentro do governo. Ao contrário, tem se mostrado uma instituição sem identidade e sujeita às vontades dos dirigentes da vez (EP – SAE-PR).

A SAE-PR não sabe trabalhar, disputa agendas com outros órgãos e gera sobreposição de ações (EP – MMA).

#### 4.7.3 A SAE-PR e sua capacidade de mobilização de atores

A capacidade da SAE-PR de mobilizar atores foi considerada regular por 33% dos entrevistados, baixa por 24% e muito baixa por 16%. Apenas 10% dos entrevistados consideraram essa capacidade ótima, segundo demonstra o gráfico 4. A seguir alguns comentários.

A SAE-PR se esforça mais em mobilizar os pares governamentais do que as ONGs, a academia e o setor privado. Há uma deficiência clara na mobilização de atores por parte dessa secretaria (EP – SAE-PR).

A CNPD [Comissão Nacional de População e Desenvolvimento] é uma janela de diálogo entre a SAE-PR e a sociedade civil (EP – SAE).

A SAE-PR até tem capacidade convocatória, todavia essa capacidade não tem gerado um fortalecimento da articulação institucional. Há um *gap* entre a capacidade de convocar e a de realmente mobilizar atores (EP – SAE-PR).

A SAE-PR deveria recolocar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social novamente em sua estrutura (EP – CGEE; EP – SAE-PR).

#### 4.7.4 A SAE e sua capacidade de acesso à informação

O fator mais importante é dispor de informações, informações e mais informações sobre a situação atual e sobre tendências. O governo brasileiro não investe muito na obtenção de informações, por isso os planos têm pouco fundamento, são baseados em opiniões, não em fatos (EV – Inmetro).

#### 4.7.5 A SAE-PR e sua capacidade técnica

De acordo com 7% dos entrevistados, a capacidade técnica dos servidores da SAE-PR é baixa. Para 23% é regular; para 22,6% é alta; e apenas 16,6% a consideram muito alta. Os que consideraram a capacidade técnica da SAE praticamente inexistente e muito baixa somam 10,7%. Seguem os comentários dos entrevistados sobre este tópico.

O quadro de funcionários é muito capacitado, as pessoas têm especialização, mestrado, doutorado, mas especificamente sobre planejamento e inteligência de futuro há formação limitada (EP – SAE-PR).

Os servidores da SAE-PR precisam estar capacitados para a reflexão prospectiva e estratégica, precisam ter visão sistêmica dos problemas e perfil articulador para enfrentar os distintos interesses e recursos de poder dos setores (EP – MP).

É importante que houvesse curso de formação para o núcleo, de dois a três meses, que desse condições para a profissão (EP – SAE-PR).

Há muita capacidade técnica no Ipea para contribuir com o PLP, todavia ela não vem sendo devidamente utilizada pela SAE-PR (EP – Ipea).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES**

### **5.1 Considerações e recomendações com base nas variáveis inter-relacionadas dos triângulos de Matus e de Godet**

Realizada a análise da condução do PLP no país e da SAE-PR como condutora desse desafio – sob a perspectiva das variáveis plano/projeto; governabilidade/apropriação e capacidade/ação –, fica evidente que há muitas lacunas no planejamento e nas ações da SAE-PR. A seguir, considerações finais sobre cada uma dessas variáveis.

#### 5.1.1 O plano/projeto

Este trabalho evidenciou a necessária construção de um Projeto Nacional de Desenvolvimento e a imperativa coordenação e sinergia entre os planejamentos setoriais. Todavia, *a priori*, antes de se pensar em construir um projeto nacional, é necessário estabelecer as condições e os alicerces que viabilizarão e orientarão a construção do referido plano/projeto.

*Definir o marco legal para o PLP*

Deveria ser incluída na CF/1988 a obrigatoriedade de realização do PLP no setor público federal. Ademais, deveria ser garantida a regulamentação do Artigo 174<sup>1</sup> por meio de lei complementar, prevendo orientação conceitual e metodológica para a construção do PLP. Esta lei deveria sinalizar a definição de prazos e revisões. Por exemplo, revisão a cada quatro anos e horizonte temporal de vinte anos de planejamento. Deveria ser garantido na lei que a construção do planejamento se daria com base no território e com garantia de sustentabilidade ambiental, o que pressupõe participação e protagonismo do MMA e seus órgãos vinculados nessa elaboração.

O presidente da República deve estabelecer um mandato claro à SAE-PR – ou a outra institucionalidade que venha a ficar responsável pelo PLP –, como um órgão de articulação responsável pela “amarração”/elaboração de um plano nacional e pela construção de cenários prospectivos. O ministro dessa pasta deve ser “empoderado” para conduzir essa coordenação, e os ministérios devem aceitar esse mandato a fim de reduzir as fragmentações ministeriais e setoriais presentes nas políticas públicas.

Para a coordenação/elaboração do plano é imprescindível haver interação e sinergia entre os planejamentos setoriais e mobilização de distintos atores governamentais e sociais, inclusive para gerar apropriação do referido plano pelos atores envolvidos.

### 5.1.2 Governabilidade/apropriação

Os resultados apontam a baixa governabilidade da SAE-PR para a condução do PLP, pois é uma instituição sem identidade, que “compete” com os ministérios temáticos e vive a descontinuidade de suas agendas e dos seus recursos humanos.

O aumento da governabilidade da secretaria passa, inicialmente, pela sua compreensão de que sua fortaleza e sua natureza estão em articular e convergir interesses divergentes. A articulação deveria ser seu mote, e ela deveria se esforçar para conseguir uma integração técnica, política e participativa das políticas setoriais, hoje claramente fragmentadas. Em outras palavras, a SAE-PR deveria coordenar o planejamento

---

1. Artigo 174 da CF/1988: “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”.

nacional do conjunto do governo, avaliando consistência e sinergia entre os vários planos, políticas e atores sociais. Esse mandato garantiria mais legitimidade a ela do que a definição aleatória (dependendo do dirigente da vez) de temas técnicos, alguns muitas vezes concorrentes com outros ministérios.

Ademais, a SAE-PR deveria subsidiar, como previsto em suas competências, a discussão das opções estratégicas do país com base na construção de cenários prospectivos. Ela deveria ser um centro de excelência em inteligência de futuro e dominar as ferramentas de construção de cenários prospectivos, planejamento estratégico situacional etc., além de usar esse conhecimento a serviço dos ministérios técnicos. É válido ressaltar que já houve uma proposta de instituição de um Núcleo Estratégico Prospectivo no âmbito da SAE, mas nunca foi institucionalizado por falta de interesse político. Nesse sentido, é importante que, para além da criação de um núcleo prospectivo, o dirigente máximo do país tenha interesse nas informações geradas. Tem de haver uma institucionalidade de alto nível que garanta tanto o interesse pelas informações geradas como o engajamento setorial e social para a construção das referidas informações. Para tanto, é mister que a sociedade e o governo tenham uma percepção mais positiva da SAE como órgão vital à estrutura do Estado e como instância de articulação intra, inter e multissetorial.

Outro ponto de grande relevância – largamente ressaltado no trabalho – e indispensável à condução e ao sucesso das sugestões anteriores é fortalecer a governabilidade democrática da SAE por meio do diálogo social a fim de incorporar as capacidades da sociedade ao Estado. Todavia, fortalecer o diálogo social e governamental não significa realizar alguns diálogos de forma desordenada com atores sociais aleatórios, sem sistemática nem método. É importante que a SAE estabeleça uma metodologia de governança com a participação de distintos atores. Dentro dessa governança – e conforme apontado por alguns entrevistados –, seria importante que o CDES voltasse a ser vinculado à SAE e se tornasse um dos canais de escuta da sociedade, entre outros a serem estabelecidos. Não sendo possível, a SAE deveria criar um conselho administrativo, com a composição de outros ministérios, instituições vinculadas e conselhos de escuta da sociedade. Dentro dessa governança, seria interessante também que o Ipea, atualmente já vinculado à SAE, passasse a trabalhar de forma mais integrada com a secretaria, colaborando com sua *expertise* na área de planejamento.

A SAE-PR deveria também participar das redes de inteligência de futuro e de prospectiva nacionais e internacionais e estimulá-las a fim de promover um fluxo constante de contatos, ideias, experiências, conhecimento e cooperação. A SAE poderia inclusive criar uma plataforma de conhecimento (*knowledge hug*) que reunisse informações sobre instituições, redes, cursos, publicações, agendas, cooperações etc. em inteligência de futuro – uma plataforma que pudesse ser constantemente atualizada pelos atores interessados.

### 5.1.3 Capacidade/ação

Para além dos recursos legais e políticos, é fundamental que as instituições tenham capacidade técnica, comunicativa, tecnológica, convocatória etc. para conduzir o PLP.

Sobre capacidade técnica e capacitação em planejamento estratégico público, Garcia e Cardoso Júnior (2015) já realizaram proposta com alternativas voltadas à superação das debilidades no processo de capacitação dos servidores nessa área. Essas propostas são condizentes com as ideias deste trabalho, portanto serão, em parte, utilizadas aqui como contribuição. Para esses autores, formar planejadores de um novo tipo e assessores técnicos políticos não é possível usando manuais de uso corrente. Uma das possibilidades aventadas pelos autores refere-se à criação de um Centro de Altos Estudos e Formação (Caef) na estrutura da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Esse centro se dedicaria exclusivamente a pesquisar e a produzir conhecimento necessário ao avanço dos processos de governo, a produzir material instrucional e ferramentas metodológicas e a oferecer cursos de longa duração.

Além disso, a SAE-PR deveria estruturar um programa de qualificação de seus servidores e de gestão de recursos humanos e competências.

Outra importante capacidade é a de comunicar, vocalizar. Mostrar o que é a secretaria, o que ela faz, para o que serve, se suas propostas são elementos fundamentais a serem comunicados à sociedade. Sem comunicação efetiva não há mobilização e nem apropriação da sociedade para a ação. É necessário que haja um projeto de comunicação das estratégias nacionais voltado para a sociedade. Nessa direção, a SAE deveria desenhar uma estratégia de comunicação alinhada à Presidência da República e a outros ministérios e atores, de forma que se integrem os setores de comunicação desses órgãos. Um exemplo seria a divulgação integrada de pautas conectadas por interesses



comuns por meio das mídias digitais (Facebook, Twitter, Youtube, Flickr, Slideshare e Issuu). Essa estratégia aumentaria significativamente a capacidade da SAE-PR e de outros órgãos de divulgar o desejado e de levar a informação a um maior número de pessoas.

A capacidade de comunicação interna também deveria ser trabalhada. Deveriam ser criados estímulos ao aumento do fluxo de informações e ideias entre os servidores tanto dentro das secretarias como entre elas.

É evidente que se a SAE não conseguir adequar-se a um modelo mais incluyente e aberto à participação de distintos atores no atendimento de suas competências, o *locus* institucional competente para o PLP deve ser repensado, especialmente num contexto de reforma política. A SAE deve ser extinta da estrutura do governo.

## 5.2 Definição de rumos de forma participativa

Considerando as contribuições dos entrevistados e o fato de que não há um plano nacional de longo prazo (há vários fragmentados), não há construção de cenários prospectivos nacionais definindo rumos de onde o país quer chegar, não há governabilidade da SAE para conduzir suas competências legais, não há apropriação de um plano por distintos atores e não há capacidade técnica suficiente instalada na SAE – nem em outro órgão – capaz de elaborar um plano de longo prazo apartado da sociedade, sugere-se que seja organizado (por parte da SAE-PR e da Casa Civil) um evento de grande espectro, com alto grau de mobilização social, a fim de viabilizar várias dessas questões levantadas em tela. Este evento poderia adotar a forma de uma Conferência de Pensamento e Planejamento Estratégico (CPPE), em formato de rede permanente de governança estratégica, constituída por governo e sociedade civil, para a construção de consensos nacionais.

Essa conferência giraria em torno dos seguintes pontos: *i*) visão de futuro para o país e projeto de nação; *ii*) cenários prospectivos para o Brasil e para o mundo; e *iii*) prioridades, metas e estratégias de longo prazo que sirvam de balizamento para os programas de planejamento e gestão.

A CPPE seria articulada em torno de três círculos concêntricos.

- 1) Núcleo central (Executivo):
  - a) Casa Civil (CDES),<sup>2</sup> que presidiria a CPPE;
  - b) SAE, que atuaria como secretaria executiva da CPPE, além de fornecer suporte técnico e estatístico (com o apoio do Ipea); e
  - c) MP, por meio da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI), a quem caberia o planejamento de curto e médio prazos, em particular no âmbito dos PPAs.
- 2) Núcleo de governo (três poderes e pacto federativo):
  - a) unidades de planejamento dos principais ministérios;
  - b) Legislativo;
  - c) Judiciário; e
  - d) representações de governos estaduais e municípios (pacto federativo) – fóruns reunindo titulares ou representantes.
- 3) Núcleo da sociedade civil (empresariado, academia, sociedade organizada):
  - a) universidades;
  - b) instituições de pesquisa e *think tanks*;<sup>3</sup>
  - c) instituições empresariais;
  - d) associações de sindicatos e ONGs; e
  - e) fundações ligadas a partidos políticos.

A missão da CPPE seria a definição de um projeto nacional legitimamente constituído pela construção de um pacto entre os principais atores nacionais, públicos e privados. Sua finalidade, nesse sentido, seria construir um amplo consenso nacional em termos de modelo de desenvolvimento, acima das divergências político-ideológicas, partidárias e de classe ou região com base em uma dinâmica estrutural, e não conjuntural.

A CPPE seria uma instituição de Estado, não de governo; e seu caráter seria permanente. Suas decisões teriam caráter indicativo (pensamento), não normativo (planejamento), nem operacional (gestão).

---

2. O ideal seria que o CDES voltasse para a estrutura da SAE-PR.

3. Instituições dedicadas a produzir e difundir conhecimentos e estratégias sobre assuntos vitais – sejam eles políticos, econômicos ou científicos.

Uma importante ressalva aos céticos, quanto aos resultados efetivos das conferências, é que mais importante do que o produto delas proveniente é o processo de mobilização e reflexão gerado por elas.

Todavia, o que se pretende ressaltar aqui é a urgência da interface socioestatal na discussão sobre o PLP, e não o formato dessa interface. A sugestão de instituição de uma conferência é apenas indicativa, um passo inicial para, inclusive, definir qual seria o melhor meio de diálogo entre a sociedade e vários membros do governo em torno do PLP.

Há várias outras formas de estabelecer o diálogo com os pares governamentais e a sociedade, tais como conselhos, comitês, audiências, consultas, reuniões etc. O importante é que a SAE-PR (ou outra institucionalidade responsável pelo planejamento) inicie esse debate, fomentando a cultura do planejamento.

## REFERÊNCIAS

AÇÓES da Secretaria não elegem nem um vereador. **Estadão**, 4 mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/EBnt69>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

BRASIL. **Almanaque do planejamento** – para entender e participar. Brasília: MP, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/oYxXuU>>.

CANDEAS, A. Há um pensamento estratégico para o Brasil? **RBPO**, Assecor, v. 4, n. 2, p. 207-234, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/HNbvHY>>.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Santiago: Cepal, 2014. (Documento de Projeto). Disponível em: <<http://goo.gl/advWwz>>.

CASTRO, G. Roberto Mangabeira Unger é anunciado secretário de assuntos estratégicos. **Veja**, 3 fev. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/5Z7LgG>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

CEOLIN, A.; FARIELLO, D. Moreira Franco aceita SAE e suas delicadas missões de longo prazo. **iG**, 8 dez. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ptVEK6>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

COSTA, R. Moreira Franco dará prioridade às PPPs no combate à pobreza. **Valor Econômico**, 5 jan. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/AbgZ8G>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

FRANCO, B. M. A volta do que não foi. **Folha de S. Paulo**, 5 fev. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/9f3OYv>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

GARCIA, R. C. (Coord.). **Acelerar a inclusão produtiva**: o novo ciclo de investimentos e oportunidades de superação das desigualdades sociais e regionais. Brasília: MDS, 2010.

\_\_\_\_\_. PPA: o que não é e o que pode ser. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GARCIA, R. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento – Pensamento Estratégico e Planejamento Governamental. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, Ano 2, dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica**: da antecipação à ação. Lisboa: Dom Quixote, 1993.

\_\_\_\_\_. **A caixa de ferramentas da prospectiva estratégica**. Tradução de Júlio Dias e Pedro Ramallete. Lisboa: Cepes, 2000. (Caderno do Cepes). Disponível em: <<http://goo.gl/vISgSR>>.

HIPPOLITO, L. **Quem morre pela boca é peixe, não pavão**. CBN, 4 ago. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/2FpeYM>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

IGLESIAS, S.; FARIELLO, D.; GAMA, J. Planalto propõe ao PCdoB trocar Ministério do Esporte pelo da Cultura. **O Globo**, 4 dez. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/oyTdJZ>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

“JILOZINHO da Esplanada”. **Estadão**, 26 mar. 2013. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral/jilozinho-da-esplanada-imp-,1013351>>.

LAZLO, E. **O ponto do caos**: contagem regressiva para evitar o colapso global e promover a renovação do mundo. Tradução de Aleph Teruya Eichemberg e Newton Roberwal Eichemberg. São Paulo: Cultrix, 2011.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993. Tomos I e II.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

NUNES, A. Moreira Franco, o genro do genro, agora também é doutor em vigarice estatística. **Veja**, 3 jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/oOx7Q5>>.

O “JILÓZINHO” da Esplanada. **Estadão**, 6 fev. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/ueK37V>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

SACHS, I.; LOPES, C.; DOWBOR, L. **Crises e oportunidades em tempos de mudanças**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. 228 p.

SAE – SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. **Cadernos NAE 1** – projeto Brasil 3 tempos. Brasília: SAE, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/rBwbkp>>.

\_\_\_\_\_. **Por iniciativa da SAE, CDES é transferido à Casa Civil**. Brasília: SAE, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/4w1jSU>>.

TONI, J. Em busca do planejamento governamental do século XXI: novos desenhos. *In*: REPETTO, F. *et al.* **Reflexões para Ibero-América**: planejamento estratégico. Brasília: Enap, 2009.

TORO, J. B.; WERNECK, N. M. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/xymikY>>.

## ANEXO A

# Consulta semi-estruturada: Avaliação do Desenho Institucional e dos Recursos/Capacidades para Concretização do Planejamento de Longo Prazo no Governo Federal

Prezado (a),

Solicitamos sua colaboração no preenchimento do questionário anexo, o qual é parte integrante do trabalho de conclusão do curso de Especialização em Inteligência de Futuro: Prospectiva, Estratégias e Políticas Públicas, ministrado pela UNB em parceria com a Fiocruz., sob a orientação do Prof. Wagner Martins da Fiocruz ([wagnermartins@fiocruz.br](mailto:wagnermartins@fiocruz.br)).

A referida consulta objetiva capturar informações para melhor compreender e contribuir com o debate sobre a construção concretização do Planejamento Estratégico de longo prazo no País.

Asseguramos que todas as informações prestadas pelo senhor (a) serão analisadas estatisticamente de forma compilada e serão anônimas. No mais, nos comprometemos a encaminhar a todos aqueles que responderem a este questionário os resultados finais obtidos com a pesquisa.

O PRAZO PARA DEVOLUÇÃO DAS RESPOSTAS É DE CINCO (5) DIAS A PARTIR DA DATA DO RECEBIMENTO.

Desde já agradecemos a sua colaboração e colocamo-nos à disposição para mais esclarecimento e informações.

Cumprimentos

Cassia Saretta Barbosa - [cassiasareta@gmail.com](mailto:cassiasareta@gmail.com)

Bruno Eustáquio Ferreira Castro de Carvalho - [brunoeustaquio2004@gmail.com](mailto:brunoeustaquio2004@gmail.com)

Fabiana de Carvalho - [fabibiba23@hotmail.com](mailto:fabibiba23@hotmail.com)

**Nome do Consultado**

**Instituição do Consultado**

**Cargo/função atual**

**O (a) Sr. (a) considera o planejamento estratégico de longo prazo um instrumento importante para o desenvolvimento do País?**

- Sim  
 Não

**Comentários ADICIONAIS a questão anterior:**

**Na sua opinião, há Planejamento Estratégico de Longo Prazo CENTRALIZADO no Governo Federal?**

- Sim  
 Não

**Se você respondeu "Sim" a questão anterior, poderia citar exemplo (s) ?**

**Na sua opinião, há planejamento de longo prazo setorial ?**

- Sim  
 Não

**Se você respondeu "Sim" a questão anterior, poderia citar exemplo (s) ?**

**Na sua opinião, qual (ais) da (s) organização (ões) do Estado Brasileiro teria maior adequação para conduzir a formulação de um Planejamento de Longo Prazo?**

**Comentários gerais, se julgado necessário:**

**Na sua opinião, como deveria ser a institucionalidade competente pelo planejamento de longo prazo?**

**O que o (a) Sr. (a) considera importante num processo de planejamento estratégico de longo prazo?**

Avalie com base numa escala de 0 a 5, em que 0 significa irrelevante e 5 muito relevante

	0	1	2	3	4	5
Decidir no alto nível hierárquico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Evitar descontinuidades do planejamento ao longo do tempo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mobilizar atores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Disponer de recursos financeiros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Disponer de capacidade técnica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Coordenar as iniciativas de planejamento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Comentários adicionais:**

**Na sua opinião, qual seria a forma mais adequada para elaboração para o Planejamento de Longo Prazo?**

- Comitê Político de Governo
- Reunião de Ministros
- Órgão centralizado de Estado
- Ascendente com participação social (conferências sociais)
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

**Outro**

Especificar:

**Com relação aos recursos listados abaixo, o (a) Sr. (a) considera que a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência possui numa escala de 0 a 5:**

Avalie com base numa escala de 0 a 5, em que 0 significa que o recurso é muito escasso e 5 que o recurso está satisfatoriamente adequado

	0	1	2	3	4	5
Capacidade Técnica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acesso à Informação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacidade de mobilização de atores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacidade financeira	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



	0	1	2	3	4	5
Capacidade de influenciar a formulação de políticas públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacidade convocatória	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacidade de comunicação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Considerações gerais:**

**Comentários, considerações e críticas?**

Enviar

*Nunca envie senhas em Formulários Google.*

---

Obs.: Imagens cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### **Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glaucia Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*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

Fone: (61) 2026-5336

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.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

