

Cardoso Junior, José Celso

**Working Paper**

## Política e planejamento no Brasil: Balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2016-2019

Texto para Discussão, No. 2020

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Cardoso Junior, José Celso (2014) : Política e planejamento no Brasil: Balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2016-2019, Texto para Discussão, No. 2020, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121675>

**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.*

# 2020

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL: BALANÇO HISTÓRICO E PROPOSTAS AO PLANO PLURIANUAL 2016-2019

José Celso Cardoso Jr.





# 2020

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, dezembro de 2014

### **POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL: BALANÇO HISTÓRICO E PROPOSTAS AO PLANO PLURIANUAL 2016-2019<sup>1</sup>**

José Celso Cardoso Jr.<sup>2</sup>

---

1. O autor agradece os comentários dos colegas Ronaldo Garcia, do Ipea, Eugênio Santos, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), e José Carlos dos Santos, da Assessoria do Gabinete Pessoal da Presidência da República, isentando-os pelos erros e omissões remanescentes.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Coordenador da série *Política e planejamento no Brasil contemporâneo*. E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Marcelo Côrtes Neri



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**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

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

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

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

Rogério Boueri Miranda

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

Fernanda De Negri

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

Carlos Henrique Leite Corseuil

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

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Chefe de Gabinete**

Bernardo Abreu de Medeiros

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

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## 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** 2014

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.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO ..... 7

1 INTRODUÇÃO ..... 8

2 EVIDÊNCIAS HISTÓRICAS ..... 9

3 SUGESTÕES AO PPA 2016-2019..... 18

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 31

REFERÊNCIAS ..... 32

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR..... 34



## SINOPSE

Este texto realiza breve balanço e contextualização histórica acerca da emergência, auge e declínio do planejamento governamental no Brasil, buscando identificar elementos teóricos e empíricos que possam justificar – quiçá – a sua retomada desde princípios do novo milênio, como função intrínseca, indelegável e estratégica do Estado brasileiro contemporâneo. Nessa toada, são lançadas propostas concretas para um processo de reorganização institucional e política desta importante função governamental no país, o que é feito a partir das perspectivas que se abrem ao Brasil com as eleições presidenciais de 2014 e a chegada de um novo ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, por exigência constitucional do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

**Palavras-chave:** Estado; planejamento governamental; PPA 2016-2019; Brasil.

## ABSTRACT

This brief essay is about balance and historical context of the emergence, peak and decline of government planning in Brazil, seeking to identify theoretical and empirical elements to justify - perhaps - their recovery since the beginning of the new millennium, as an intrinsic and strategic function of the Brazilian State. On this tune, launches concrete proposals for a process of institutional and political function of this important government reorganization in the country, and is from the perspectives that open to Brazil with the presidential elections of 2014 and the arrival of a new cycle of formulation and implementation of policies public, by constitutional requirement of the PPA 2016-2019.

**Keywords:** State; government planning; PPA 2016-2019; Brazil.





## APRESENTAÇÃO GERAL DA SÉRIE – POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

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 do 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, este 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

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

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

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

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

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

A questão é que, depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980-2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a ser seguido, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Neste ambiente, vários documentos e movimentos concretos foram produzidos pelo governo brasileiro, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento. É, portanto, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes que reacende a necessidade de reativação do Estado, em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico. É neste contexto, então, que se insere hoje a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si como por se defender aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.

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

Nessa toada, são lançadas propostas concretas para um processo de reorganização institucional e política desta importante função governamental no país, o que é feito a partir das perspectivas que se abrem ao Brasil com as eleições presidenciais de 2014 e a chegada de um novo ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, por exigência constitucional do PPA 2016-2019.

## **2 EVIDÊNCIAS HISTÓRICAS<sup>1</sup>**

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

A expansão do sistema de mercado no século XIX foi sinônimo do comércio livre internacional, do mercado de trabalho competitivo e do padrão-ouro – eles formavam um conjunto. Não é de se

---

1. Esta parte do texto é uma adaptação de trabalhos anteriores, especialmente Cardoso Jr. (2011; 2014).

admirar que o liberalismo econômico tenha se transformado numa religião secular, depois que se tornaram evidentes os grandes riscos desse empreendimento.

Não havia nada natural em relação ao *laissez-faire*; (...) o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo Estado. As décadas de 1930 e 1940 presenciaram não apenas uma explosão legislativa que repelia as regulamentações restritivas, mas também um aumento enorme das funções administrativas do Estado, dotado agora de uma burocracia central capaz de executar as tarefas estabelecidas pelos adeptos do liberalismo.

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

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

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

Nesse diapasão, pode-se dizer que o planejamento governamental, institucionalizado mundo afora como função intrínseca e indelegável de Estado ao longo do Século XX, talvez tenha sido a função contemporânea mais importante para conectar e tentar equacionar as contradições do paradoxo acima mencionado. De fato, em qualquer dos casos que se analise, mesmo considerando as enormes diferenças de perfis, estilos, métodos e objetivos entre os modelos soviético, asiático (chinês, japonês, coreano etc.), alemão, francês, escandinavo, anglo-saxão (inglês, norte-americano etc.) ou mesmo

latino-americano (brasileiro, mexicano, argentino...), entre outros, tratava-se sempre, em última instância, da missão de modernizar o país por meio da ampliação dos mercados (ainda que sob controle estatal estrito) e da difusão do industrialismo como ideologia e objetivo principal da planificação.

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

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

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

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

Infelizmente, a experiência da América Latina ficou bem distante dos êxitos da Europa Ocidental e da América do Norte na fase de montagem dessa engenharia

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

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

Como bem resume um dos documentos comemorativos dos 50 anos do Ilpes,

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

Já no caso especificamente brasileiro, vive-se intensamente esse *momentum situacional* no período que vai de meados dos anos 1930 ao final dos anos 1970. De modo geral, é possível afirmar que, ao longo do período republicano brasileiro, o Estado que se vai constituindo está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização, como antecipado anteriormente, a maneira historicamente datada e preponderante de se fazer isso.

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

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

Em outras palavras, a primazia do planejamento frente à gestão, ao longo praticamente de todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obrigou o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional. Basicamente, fala-se, nesse contexto, da montagem dos esquemas de financiamento e de apropriação tecnológica – isto é, suas bases materiais – e da difusão da ideologia do industrialismo



e da obtenção de apoio ou adesão social ampla ao projeto desenvolvimentista – ou seja, suas bases políticas. E estas, é bom que se diga, se dão com ou sem democracia formal.

A estruturação das instituições – isto é, estruturação das instâncias, das organizações, dos instrumentos e dos procedimentos – necessárias à administração e à gestão pública cotidiana do Estado, atividades tão cruciais quanto as de planejamento para o desenvolvimento das nações, sofreu, no Brasil, de grande atavismo, a despeito das iniciativas deflagradas tanto por Getúlio Vargas, com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), como pelos militares, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG),<sup>2</sup> como ainda pelas inovações contidas na CF/1988, ou, por fim, com os elementos da reforma gerencialista propugnada na década de 1990 – ou seja, os quatro grandes momentos de reformas (ou tentativas de reformas) na organização e funcionamento da administração pública brasileira, vivenciadas durante o longo século republicano brasileiro, até o momento.

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

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

Não são pequenos, portanto, o significado e as consequências de longa duração, advindos tanto do processo de redemocratização política, que se inicia ainda na segunda

---

2. Notadamente, o Decreto-Lei nº200/1967.

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

Além disso, em contexto no qual a situação socioeconômica doméstica se deteriora e o pêndulo internacional ideológico se volta para o neoliberalismo, o Estado – e toda a compreensão e as estruturas de planejamento construídas até então, ainda que reconhecidamente não ideais – começa a se esfacelar. Ao mesmo tempo, praticamente, todo o esforço de planejamento governamental – se é que se pode chamar assim – passa a se concentrar no curto prazo, como forma de se debelar a inflação que foge ao controle.

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

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

Em lugar, portanto, de sofisticar e aperfeiçoar as instituições de planejamento – isto é, suas instâncias, organizações, instrumentos e procedimentos –, faz-se justamente

o contrário, em um movimento que busca reduzir tal função a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. O planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas.<sup>3</sup>

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

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

Resumidamente: o tipo de planejamento que se busca implantar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal

---

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

mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade.<sup>4</sup> Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto-médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em ação de tipo operacional-cotidiana do Estado, como o são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública corrente.<sup>5</sup>

Parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas do século XX, em ambiente ideologicamente hostil à presença e atuação mais ampla do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora.<sup>6</sup> Ao longo de todo esse período, a função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se eles o têm, não é nem fácil nem rápido de identificar.

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

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

5. Esta crítica está bastante bem fundamentada em Cardoso Jr. (2011) e Moretti (2012).

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

do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo, desigual e injusto.

Nesse ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos e movimentos concretos foram produzidos pelo governo brasileiro, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento. É, portanto, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes que reacende a necessidade de reativação do Estado, em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico. É nesse contexto, então, que se insere, hoje, a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si mesmo como porque se defende, no país, a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a essa empreitada.<sup>7</sup>

### **3 SUGESTÕES AO PPA 2016-2019**

Para introduzir propostas concretas com vistas ao PPA 2016-2019 que se aproxima, é necessário enfatizar ao menos três premissas fundamentais do assunto ora em pauta, dispostas adiante.

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

---

7. Algumas características do momento histórico atual que se consideram importantes neste estudo para justificar esta crença são: *i)* depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado, os anos recentes trouxeram à tona não só novas possibilidades de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal como também novas possibilidades de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento; e *ii)* ambas as possibilidades anteriores se vislumbraram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento satisfatório das instituições e dos mercados.

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

Planejamento é um processo cotidiano e dinâmico de condução do governo; não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na comunicação interna e externa ao governo etc. Antes de tudo, em suma, é a arte da boa política. Logo, planejamento é processo – tecnopolítico, contínuo, coletivo e cumulativo – por meio do qual se dá concretude a projetos políticos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo. Por isso, tanto melhor quanto mais republicanos e democráticos forem os critérios de organização institucional do Estado e os valores e normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas.

Nesse sentido, os planos – como documentos formais do planejamento – podem e devem ser elaborados para explicitar, ratificar e aperfeiçoar o processo geral de planificação, sempre tendo em conta que, até mesmo em função da cultura política brasileira, mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais. Isso quer dizer que talvez haja excesso de burocratismo e formalismo tanto no desenho como na operacionalização das ações governamentais, as quais são expressas por um conjunto amplo de políticas públicas em si mesmas heterogêneas e complexas. Por sua vez, a distância entre o real e o formal talvez seja ainda maior em contextos históricos marcados por postura de ativação das funções governamentais, como as que recentemente vêm caracterizando e remodelando o Estado brasileiro rumo a um perfil algo mais (neo

ou social) desenvolvimentista.<sup>8</sup> De fato, o ideal é que essa distância fosse menor do que concretamente é, ou que fosse diminuindo ao longo do tempo, mas, para tanto, se faz necessário reformar estruturas arcaicas da estrutura estatal e da própria legislação que (des) conecta o direito administrativo das funções típicas da administração pública brasileira.

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

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

---

8. No Brasil, recrudescer o debate sobre qual padrão de desenvolvimento estaria em montagem (ou remontagem) nesta entrada de século XXI. Uns advogam simplesmente pela continuidade – com novas nuances – do modelo liberal que teria predominado na década de 1990. Outros defendem teses – mais complementares que concorrentes – acerca da emergência de um novo padrão, diferenciando-se, entretanto, em função de aspectos como: *i*) o “novo” protagonismo estatal na economia; *ii*) as “novas” frentes de acumulação e expansão da dinâmica capitalista interna; *iii*) a ênfase conferida às dimensões “social”, “ambiental”, “regional”, “sul-americana”, “democrático-participativa”, “inovativa” etc. Trata-se, portanto, do confronto, em linhas gerais, entre dois projetos políticos em disputa no debate corrente. De um lado, embora com força partidária aparentemente menor na conjuntura atual, coloca-se ainda em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e internacionalizante, que vivenciou melhores dias na década de 1990. De outro lado, mesmo que raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via desenvolvimentista, ainda que sem delineamento claro ou definitivo. Para um aprofundamento acerca deste debate, ver o número especial da revista *Economia e sociedade*, v. 21, de dezembro de 2012.

### 3.1 Centralidade

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira. Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso. É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo que depende diretamente da visão de mundo, da ética da responsabilidade e da postura político-institucional ativa de altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.<sup>9</sup>

Concretamente, advoga-se que o órgão central de planejamento estratégico deve estar situado ao lado do gabinete presidencial. Tem que ser uma unidade integrante da Presidência da República (Garcia e Cardoso Jr., 2014).<sup>10</sup> O Sistema de Planejamento e Coordenação da Presidência da República deveria incorporar as entidades criadas após a publicação da Lei nº 10.180/2001, como a Secretaria de Ação Estratégica (SAE) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Tal como mostra a figura 1, o seu órgão central, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (Seplan/PR) disporia de uma estrutura organizacional dedicada à sua atividade precípua, a saber:

- Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, para análise de problemas complexos de natureza multi, inter e transdisciplinar, elaboração de cenários prospectivos, avaliação de consistência intertemporal;
- Secretaria de Planejamento Plurianual e Programação de Investimentos Estratégicos – fusão da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) com a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), com a missão de preparar e coordenar as prioridades explicitadas pelo programa de governo e os programas e projetos considerados críticos, por

---

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

10. Alerte-se que esta mesma proposta também faz parte do documento assinado por Cardoso Jr. e Garcia (2014).

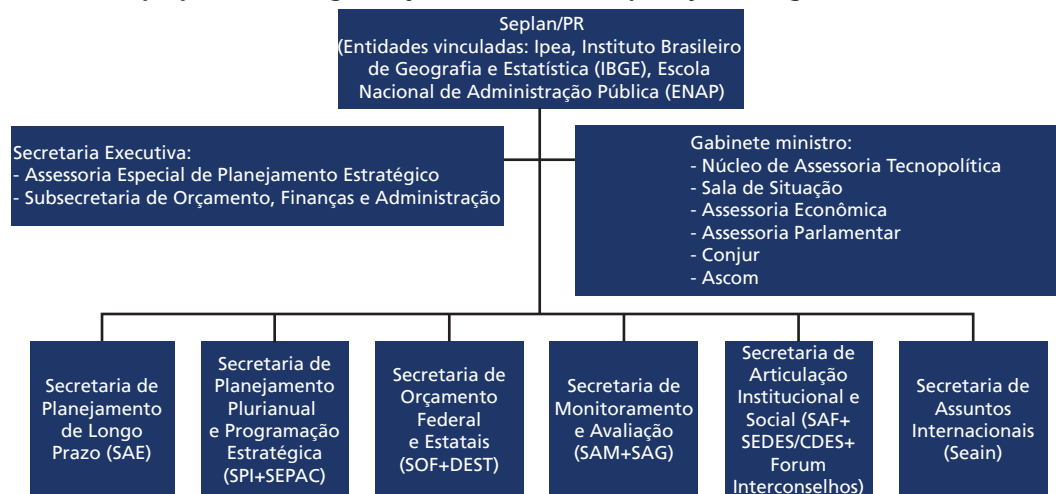


terem elevada repercussão socioeconômica, territorial e ambiental. A seleção de projetos derivados dos projetos estratégicos, os cuidados com a execução, a cobrança de informações e a remoção de gargalos, afetos atualmente à SEPAC, também ficariam a cargo desta secretaria;

- Secretaria de Orçamento e Gestão das Estatais (SOF) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST);
- Secretaria de Monitoramento e Avaliação, cuidando, ademais, de desenvolver métodos e técnicas para os executores, conceber e gerir os sistemas de informações gerenciais, sobre o contexto e sobre a atuação de atores relevantes a cada prioridade, fornecendo os indicadores necessários às instâncias decisórias e ao órgão central.

FIGURA 1

**Brasil: proposta de reorganização institucional do planejamento governmental federal**



Fonte: Garcia e Cardoso Jr. (2014).

À Seplan/PR deveria também se juntar a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais/PR, pois o governo federal não pode mais negligenciar que a federação encontra-se em prolongada crise e que grande parte das ações das políticas nacionais é executada por entes federados que dispõem de desiguais (e quase sempre insuficientes) capacidades técnico-burocráticas, organizacionais e financeiras. Conseqüentemente, há de ser feito um esforço da União para equalizar as

capacidades demandadas, para ter eficácia, eficiência e oportunidade nos programas federais com execução descentralizada. Há que ser redefinida a atuação da Seain, pois a cada vez se tornam menos relevantes os empréstimos junto aos organismos multilaterais de financiamento e aumentam os requerimentos para uma atuação mais incisiva junto a fóruns internacionais e para intensificar a integração regional. Parece fazer sentido vincular ao órgão central do sistema, além do IBGE, do Ipea e da ENAP, outras entidades como o CDES, o Comitê Governamental de Participação Social (a ser criado) e o Fórum Interconselhos (devidamente institucionalizado). Estas instâncias podem ter importante papel na articulação de interesses, na construção de consensos e na auscultação da sociedade civil.

Entre outras consequências, neste novo formato, o PPA passaria a servir como referência principal para todo o governo, tanto para guiar a sua reorganização institucional como para ajudá-lo na operacionalização cotidiana das políticas públicas a ele referenciadas.

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

### **3.2 Temporalidade e direcionalidade**

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

É preciso, portanto, permitir que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta.

Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.<sup>11</sup>

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

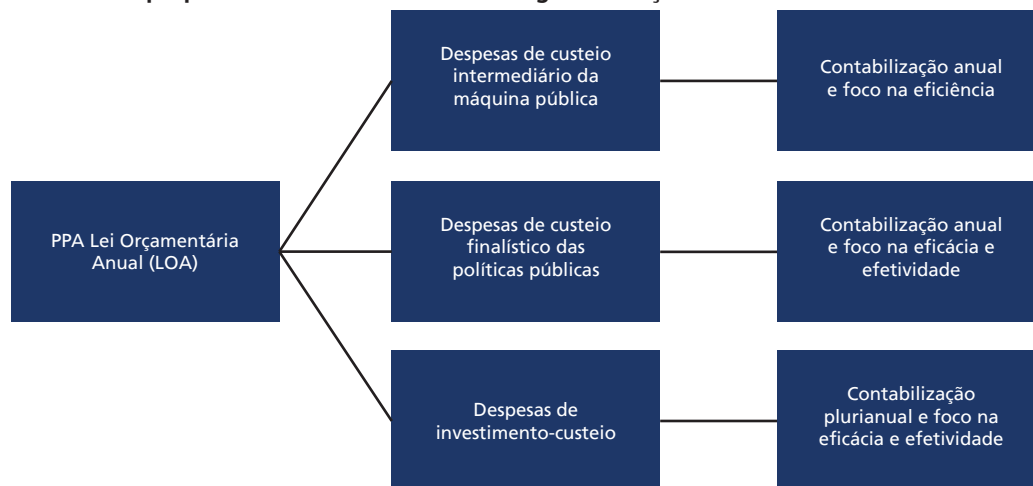
No que toca propriamente ao orçamento, há duas condições especialmente importantes: *i)* é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou metas do PPA; e *ii)* é preciso aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, monitoramento, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas, de modo que passe a ter a configuração exibida na figura 2.

---

11. Segundo Cardoso Jr. (2011), trata-se de dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: “cada vez mais, ambas as dimensões – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências e, simultaneamente, de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo”.

FIGURA 2

**Brasil: proposta de realinhamento estratégico do orçamento federal**



Elaboração do autor.

### 3.3 Setorialidade e espacialidade

Há certamente muita dificuldade tecnopolítica, mas não necessariamente contradições insuperáveis, nas tarefas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que levem em justa e equivalente consideração as dimensões tanto setoriais como espaciais das políticas públicas. Durante a maior parte da história do país, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial. Não se trata de inverter, agora, essa primazia, mas, sim, de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões, cruciais a qualquer política pública ou programa de governo. Para tanto, embora técnica e politicamente muito custoso, talvez seja necessário rever e reformar (ainda que gradualmente) a atual estrutura setorializada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Na configuração atual, há muita hierarquia e pouco comando. É preciso, portanto, despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros. A lista é longa e complexa, mas é dessa reforma profunda (de estruturas, processos e entregas)

do setor público estatal que se necessita.<sup>12</sup> Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais se dará saltos de qualidade no quesito desempenho institucional agregado do Estado brasileiro. Em linguajar técnico: jamais se sairá do debate pequeno sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

Concretamente, trata-se aqui de reduzir a fragmentação ministerial, setorial e territorial de atuação do governo. Para tanto, propõe-se uma reorganização do tipo matricial na forma de elaboração e implementação do novo PPA, tal como sugerido pela figura 3. Ele teria, por um lado, três níveis de organização da política pública, a saber: *i*) novos programas temáticos, referidos às grandes e consolidadas áreas programáticas de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade (em torno de dez); *ii*) objetivos estratégicos de médio e longo prazo (entre sessenta e cem); e *iii*) objetivos prioritários de governo (cerca de dez no total) e ministérios setoriais (em torno de trinta). Por outro lado, haveria, do ponto de vista da pactuação, implementação e gestão territorial do plano, três grandes níveis estratégicos (organizados segundo agrupamento de pequenos municípios, regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, cidades médias etc., conforme a especificidade do programa temático): *i*) grandes regiões (ou biomas); *ii*) estados; e *iii*) municípios.

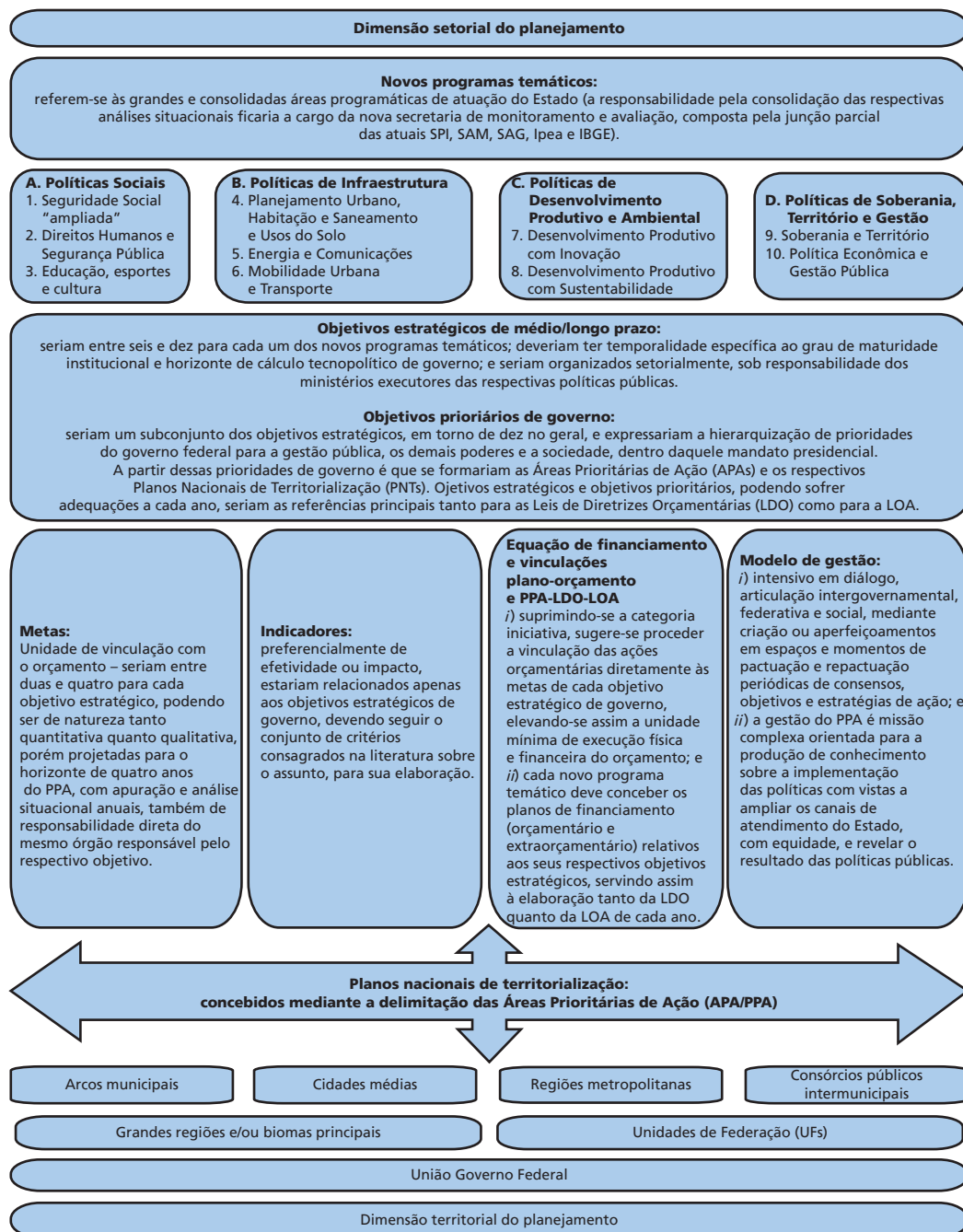
Conseguida a identificação dos objetivos prioritários de governo, o passo seguinte é delinear a expressão espacial destes, com vistas a encontrar as áreas em que ocorrem em maior número e de forma mais concentrada, ainda que com pesos distintos. O critério aqui é poder mirar as áreas onde se apresenta a maior proporção de problemas (ainda que com importância diferenciada) que reclamam o estabelecimento dos respectivos objetivos.

---

12. Trata-se de dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação intra e interinstitucional, pois: "grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e complexo de articulação (tecnopolítica) interinstitucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande, de coordenação (tecnopolítica) geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação interinstitucional aqui referido é necessariamente complexo, porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu cabedal de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Com isso, grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos demonstram para realizar, a contento, este esforço de articulação interinstitucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se, em paralelo, trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar" (Cardoso Jr., 2011).

FIGURA 3

**Proposta de reorganização institucional do PPA Federal 2016-2019 no Brasil**



Elaboração do autor.

Esses espaços densos de situações problemáticas passariam a ser denominados Áreas Prioritárias de Ação (APAs), a comporem, cada qual, um Plano Nacional de Territorialização para cada conjunto de objetivos prioritários de governo sobrepostos espacialmente. Importa deixar claro que as outras áreas não seriam ignoradas, mas ganhariam essa mesma condição assim que as APAs tivessem os seus indicadores convergindo para as médias estipuladas – nacionais, regionais ou estaduais, conforme for mais apropriado. As APAs devem ser criadas por decretos, explicitando o modo de programação e gestão e valorizando a flexibilidade na implementação.<sup>13</sup>

### 3.4 Exequibilidade

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

É preciso, portanto, levar a reforma do Estado à própria sociedade, radicalizando – para usar o chavão de sempre – a própria democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a democracia brasileira significa, em primeiro lugar, reformar (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir ainda mais o Estado à democracia participativa direta (referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstas constitucionalmente) e semidireta, conforme inovações recentes em desenvolvimento por meio dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências e ouvidorias públicas, entre outras interfaces socioestatais possíveis e necessárias ao contexto presente e futuro da nação.<sup>14</sup>

---

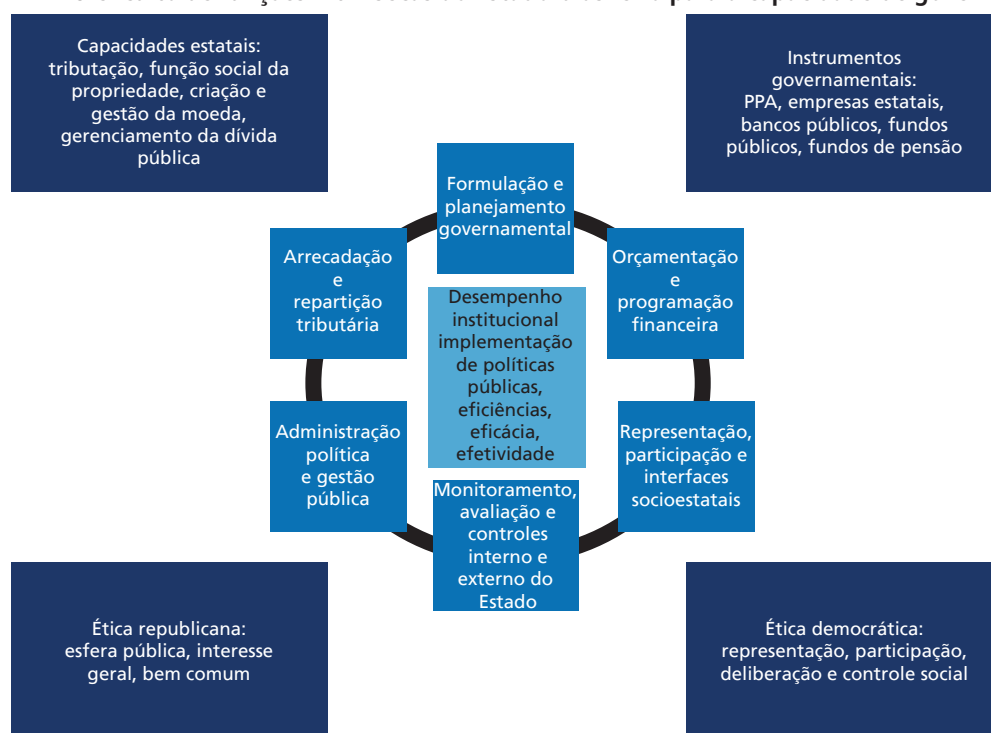
13. Para mais informações, ver Garcia (2014).

14. Trata-se, neste caso, de dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo, uma vez que: “hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos ou acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.” (Cardoso Jr., 2011).

Concretamente, propõem-se experimentalismos institucionais em torno do chamado “circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar” (figura 4), no qual a dimensão da participação social (figura 5) comparece com o mesmo *status* das demais funções contemporâneas no ciclo de arrecadação/repartição tributária → formulação/planejamento governamental → orçamentação/programação financeira → monitoramento/avaliação/controles interno e externo → administração política e gestão das políticas públicas brasileiras.

FIGURA 4

**O circuito de funções intrínsecas ao Estado brasileiro para a capacidade de governar**



Elaboração do autor.



FIGURA 5

**Interfaces socioestatais no circuito de políticas públicas brasileiras**



Elaboração do autor.

### 3.5 Responsividade

Por fim, é preciso que a implementação das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e persecução do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira se poderá, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI.<sup>15</sup>

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

15. Trata-se, por fim, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos, vale dizer: “reforçar e introduzir, cada vez mais, princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.” (Cardoso Jr., 2011).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

Pois contra essas ilações, basta dizer, lembrando Matus (1996, p. 182-184), que

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

Além disso, na atualidade, a importância renovada do planejamento governamental em ambientes democráticos (ambientes, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos) reforça a crença de que esta atividade do Estado é a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetivada de governos. É a única capaz de reduzir o mundo de incertezas radicais das sociedades a riscos minimamente calculáveis probabilisticamente. Com isso, fazendo os governos migrarem

da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, visando à tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

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

## REFERÊNCIAS

BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Org.). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

BITTENCOURT, G. *et al.* **La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra y la experiencia de la CIDE**. Montevideo: Udelar, 2012.

BROMLEY, R.; BUSTELO, E. D. **Política vs técnica no planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARDOSO, F. H. **A construção da democracia: estudos sobre a política brasileira**. São Paulo: Siciliano, 1993.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento, livro 4).

\_\_\_\_\_. **Planejamento, gestão, controle e participação no Brasil: contribuições ao pensamento estratégico de Estado**. São Paulo: Hucitec, 2014. No prelo.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GARCIA, R. C. (Org.). **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina**. Brasília: ENAP, 2014.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PINTO, E.; LINHARES, P. T. (Ed.) **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Colóquio internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de

- mercado. **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile, n. 31, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Cincuenta años de pensamiento en la Cepal**. Santiago do Chile: Fondo de Cultura Económica/Cepal, 1998.
- CIBOTTI, R.; SIERRA, E. **El sector público en la planificación del desarrollo**. Cidade do México: Ed. Siglo XXI/Ilpes, 1970.
- DE MATTOS, C. Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile, 1979.
- DEVINE, P. **Democracia y planificación económica**: la economía política de una sociedade autogovernada. Versão traduzida e resumida por Marta Harnecker e Camila Piñero. Caracas, 2009.
- DOWBOR, L. **Democracia econômica**: alternativas de gestão social. Petrópolis: Vozes, 2008.
- DROR, Y. **A capacidade para governar**: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.
- FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não**: um modo de agir num mundo em permanente mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FRANCO, R. **La invención del Ilpes**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2013.
- FRANCO, R.; LANZARO, J. (Coord.). **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: Cepal/FLACSO, 2006.
- FURTADO, R. F. (Org.). **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011.
- GARCIA, R. C. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).
- \_\_\_\_\_. **PPA**: o que não é e o que pode ser. Brasília: Ipea, 2012. (Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 20).
- GARCIA, R. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, no prelo).
- HADDAD, P. R.; EDLER, P. S. (Org.). **Estado e planejamento**: os sonhos e a realidade. Brasília: Cendec, 1986.
- HOPENHAYN, M. ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución? **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile, n. 48, 1992.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- ILPES – INSTITUTO LATINO-AMERICANO E DO CARIBE DE PLANIFICAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL. **Debates sobre planejamento**. 1. ed. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal/Ed. Siglo XXI, 1974a.

\_\_\_\_\_. **Experiencias y problemas de la planificación en America Latina.** Santiago do Chile: Ilpes/Cepal/Ed. Siglo XXI, 1974b.

KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectiva, 1999.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. **A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso.** Brasília: Funcep, 1988.

MANHEIM, K. **Liberdade, poder e planificação democrática.** 1. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MARTNER, R.; MÁTTAR, J. (Comp.). **Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe:** textos seleccionados del Ilpes (1962-1972). Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2012.

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

MINDLIN, B. (Org.). **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 2001.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003).** Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MUNTEAL, O.; VENTAPANE, J.; FREIXO, A. (Org.). **O Brasil e João Goulart: um projeto de nação.** Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Contraponto, 2006.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado.** São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE-Unicamp, 2003.

PINTO, A. V. **A sociologia dos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época.** Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 170-172.

RODRIGUÉZ, O. **El estructuralismo latinoamericano.** Cidade do México: Siglo XXI/Cepal, 2006.

SICSÚ, J.; DIAS REIS, L. C. (Org.). **Planejamento e desenvolvimento: para reafirmar a importância de pensar a longo prazo, recuperar a experiência passada e averiguar que rumo estamos tomando para o caminho do desenvolvimento.** Brasília: Ipea/ABDE, 2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERCOVICI, G. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da CF de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2005.

BIASOTO JR., G.; PALMA E SILVA, L. A. **Aporias para o planejamento público**. São Paulo: FUNDAP, 2013.

BRUGUÉ, Q. **Modernizar la administración**: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. Barcelona, 2013. Mimeografado.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; ROMÃO DE SIQUEIRA, C. H. (Org.). **Complexidade e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento, livro 3).

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (Working Paper Series, n. 53).

CUERVO, L. M.; MATTAR, J. **Prospectiva y desarrollo**: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2013.

D'ARAÚJO, M. C.; FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. (Org.). **Ipea 40 anos**: uma trajetória voltada para o desenvolvimento – depoimentos ao CPDOC-FGV. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: estado e industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GODET, M.; DURANCE, P. **A prospectiva estratégica**: para as empresas e os territórios. Paris: Unesco, 2011.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin. Brasília: Ipea, 2010.

LIRA, L. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2006. (Série Gestión Pública, n. 59).

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

MEDINA, J. V.; BECERRA, J. S.; CASTAÑO, P. **Prospectiva y política pública en América Latina y el Caribe**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 2014. No prelo.

MORAES, R. C.; PAULA E SILVA, M. **O peso do Estado na pátria do mercado**: os Estados Unidos como país desenvolvido. São Paulo: UNESP, 2013.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

REIS VELLOSO, J. P. **Plano Nacional de Desenvolvimento**: a hora e a vez do Brasil – seis revoluções para tornar o Brasil um país desenvolvido. Rio de Janeiro: Inae, 2010.

## 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

Míriam Nunes da Fonseca

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Nathália de Andrade Dias Gonçalves (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 do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---





### **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.

