

Cardoso Jr., José Celso

Working Paper

Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado

Texto para Discussão, No. 1584

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Cardoso Jr., José Celso (2011) : Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado, Texto para Discussão, No. 1584, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90964>

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.

1584

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL:
ELEMENTOS PARA RESSIGNIFICAR
O DEBATE E CAPACITAR O ESTADO**

José Celso Cardoso Jr.

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: ELEMENTOS PARA RESSIGNIFICAR O DEBATE E CAPACITAR O ESTADO*

José Celso Cardoso Jr.**

* Este texto é uma versão ligeiramente maior que a produzida para o livro *9 Estado, Instituições e Democracia*, volume 3 – *Desenvolvimento*, do projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. O autor agradece aos comentários e às sugestões produzidas pelos técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, por ocasião de seminário acerca do texto, isentando-os, obviamente, pelos erros e pelas omissões remanescentes.

** Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo atuado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) até 2008. Desde então, foi chefe da Assessoria Técnica da Presidência do instituto, coordenou o projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro* e atualmente é diretor da Diest. *E-mail*: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco

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

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

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.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de 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.

ISSN 1415-4765

JEL H8, H80.

SUMÁRIO

SINOPSE	5
1 INTRODUÇÃO	7
2 O LONGO SÉCULO XX DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL	11
3 ATUALIZAR O DEBATE PARA O SÉCULO XXI: "A VISÃO DE GESTORES PÚBLICOS FEDERAIS ACERCA DE SEUS PRÓPRIOS PROBLEMAS"	34
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	52
ANEXOS	57

SINOPSE

O presente texto revisita a discussão sobre planejamento e gestão no Brasil e reflete sobre as possibilidades atuais de reconciliação entre essas funções contemporâneas do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. A partir de um resgate histórico da atuação do Estado brasileiro, desde a Primeira República ao período atual, confirma-se a percepção de dissociação e primazia historicamente alternada entre planejamento e gestão no país. Por um lado, durante grande parte do século XX, teria predominado o planejamento sem gestão (“administração paralela”) e a busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tal. Por outro, a partir da década de 1990, ganha primazia a gestão e a construção de suas instituições, desprovidas, porém, de sentido ou conteúdo estratégico. Com vista à atualização e compreensão mais aprofundada sobre o tema, a pesquisa lançou mão ainda da sistematização de entrevistas semiestruturadas junto a dirigentes do alto escalão do governo federal sobre como se colocam hoje possibilidades para rearticulação sinérgica entre o aprimoramento da administração pública e a construção de visões estratégicas para capacitar o Estado na promoção do desenvolvimento – envolvendo avaliações sobre o “ciclo de planejamento e gestão” do governo federal.

1 INTRODUÇÃO

Planejamento governamental e gestão pública constituem, a bem da verdade, duas dimensões cruciais e inseparáveis da atuação dos Estados contemporâneos. Embora este aspecto não seja nem óbvio nem consensual no debate sobre o assunto, defender-se-á neste artigo a ideia de que isto se deve à forma como, historicamente, cada uma dessas dimensões de atuação do Estado se estruturou e se desenvolveu, ao longo, sobretudo, de meados do século XX e início do século XXI. Dado este escopo geral, a ênfase do presente artigo recairá apenas sobre o Brasil, que inclusive pode ser visto como um caso paradigmático da tese que aqui se procurará demonstrar.

Em linhas gerais, tem-se que, ao longo do período citado, o Estado brasileiro que se vai constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da Nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente 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 –, 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.¹ Isso, por sua vez, apenas se faz possível em contextos tais que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido político à ideologia do industrialismo, como forma de organização social para a superação do atraso, sendo, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional.

O sentido de urgência que está associado à tarefa anteriormente referida faz que o aparato de planejamento, ainda que precário e insuficiente, organize-se e avance de modo mais rápido que a própria estruturação dos demais aparelhos estratégicos do Estado, dos quais aqueles destinados à gestão pública propriamente dita – com destaque óbvio

1. Este enquadramento teórico e histórico está bastante bem desenvolvido em Cardoso de Mello (1998), Oliveira (1985), Aureliano (1981) e Draibe (1985), entre tantos outros autores.

aos sistemas destinados à estruturação e ao gerenciamento da burocracia, bem como às funções de orçamentação, implementação, 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 quase todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obriga 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 neste 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.

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 estas tão cruciais quanto as de planejamento para o movimento de desenvolvimento das nações, padeceu, no Brasil, de grande atavismo, a despeito das iniciativas deflagradas tanto por Getúlio Vargas, com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelos militares, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), como ainda pelas inovações contidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

É apenas durante a década de 1990 que a primazia se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental, tais quais 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, uma 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, instâncias, organizações, instrumentos e procedimentos –, faz-se justamente o contrário, em um movimento que busca reduzir tal função – como se isso fosse possível – a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. A função 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.

Agendas de gestão pública, voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação, 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 processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos.²

Em suma, o que este texto reivindica, portanto, são duas coisas:

- Reafirmar a ideia de que ao Estado cabe não apenas fazer as coisas que já faz de modo melhor e mais eficiente – ainda que se reconheça ser isso nada trivial e, em si mesmo, meritório; a ele cabe – como em outros momentos históricos ficou demonstrado – a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças – em várias de suas dimensões – que marcam a Nação brasileira.

2. 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, cap. 6) lê-se que: “O autor que mais trabalhou neste tema insistiu, desde o início, em considerar ‘normativo’ um antônimo de ‘estratégico’ (MATUS, 1972, 1977). 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”.

- Para tanto, torna-se imprescindível reequilibrar e ressignificar ambas as dimensões – planejamento governamental e gestão pública –, tratando-as como unidade de análise e de reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento nacional. Seja em termos analíticos, seja em termos práticos, de definição estratégica das políticas ou de condução cotidiana das ações, o binômio *planejamento e gestão*, até então tratado separadamente, precisa agora – e a conjuntura histórica é bastante propícia a isso – ser colocado em outra perspectiva e em outro patamar de importância pelos que pensam o Estado brasileiro e as reformas de que este necessita para o cumprimento de sua missão supostamente civilizatória.

A fim de enfrentar as questões já referidas, este artigo está organizado em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, busca-se recuperar, de maneira não exaustiva, o movimento que se chamará de *o longo século XX do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil*, como forma de aprofundar e detalhar um pouco mais o argumento central antecipado nesta introdução. Na seção 3, por sua vez, a ideia é rever e atualizar o debate em torno do referido binômio *planejamento e gestão* para este início de século XXI no Brasil. Isto será feito a partir de um trabalho de organização e síntese – trabalho este de caráter ainda inicial e incompleto, mas que se encontra em andamento no Ipea – de entrevistas individuais realizadas ao longo do segundo semestre de 2009 com gestores públicos de alto escalão do governo federal, em torno justamente do entendimento que possuem sobre as dimensões e as funções atuais do planejamento governamental e da gestão pública no país. A *visão de gestores públicos federais acerca de seus próprios problemas*, obtida por meio de entrevistas abertas semiestruturadas, foi alternativa metodológica encontrada tanto para superar a precariedade ou mesmo a insuficiência de informações existentes sobre o assunto – já que trabalhos publicados a respeito trazem muito pouco sobre isso –, como para obter, sistematizar e analisar isso que poderá ser considerada a “visão de dentro” do Estado brasileiro em sua configuração atual de cargos, visão esta quanto às virtudes, aos sucessos, às dificuldades e aos impasses que rondam a tarefa institucional de integração dos macroprocessos que compoariam o chamado ciclo de gestão das políticas públicas federais ou, dito de outro modo, que rondam o esforço de articulação intragovernamental e de coordenação institucional das funções de planejamento e gestão no país.

2 O LONGO SÉCULO XX DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Ao longo dos capítulos da obra editada por Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010), reconstituiu-se a trajetória do planejamento governamental na América Latina e no Brasil, evidenciando-se grandes similitudes em termos das três principais fases ali consideradas: auge (décadas de 1940 a 1970), declínio (décadas de 1980 e 1990) e retomada (primeira década do século XXI) da função planejamento estatal, tanto aqui como alhures.

Não se trata, pois, de refazer o mesmo percurso com outras palavras, mas tão somente de elencar aspectos não abordados nesses capítulos, aspectos estes considerados importantes para a tarefa colocada neste artigo, de mostrar que, embora tenha havido, primeiro, desmesurada primazia da função planejamento sobre a função gestão e, depois, primazia igualmente desmesurada da função gestão sobre a função planejamento, se está agora diante de momento histórico ímpar – e sob condições objetivas favoráveis – para reequilibrar, tanto quanto ressignificar, as dimensões do planejamento e da gestão como funções cruciais e inseparáveis da ação do Estado em sua missão de autocapacitação para o desenvolvimento. Oportunidade e necessidade são as premissas deste movimento.

2.1 ESTADO, PLANEJAMENTO E GESTÃO NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL: VIAGEM PANORÂMICA PELO LONGO SÉCULO XX BRASILEIRO

Tanto nos capítulos da obra editada por Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010) como em vasta bibliografia existente sobre o assunto se fala muito da trajetória e das especificidades da experiência do planejamento governamental brasileiro, mas muito pouco – ou quase nada – sobre o árduo processo correlato de montagem dos aparatos burocráticos destinados à gestão pública.³ Não que não existam bons trabalhos também

3. Ver, por exemplo, Draibe (1985), Lafer (1970) e Kon (1999), além dos capítulos sobre planejamento na América Latina e no Brasil presentes em Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010).

sobre o tema da gestão ou administração pública referentes ao mesmo período histórico, mas, em quase todos, alusão pouca ou nenhuma é feita, por sua vez, à dimensão do planejamento governamental.⁴

Ocorre que, de um lado, planejamento é atividade altamente intensiva em gestão, daí que planejamento sem gestão adequada é processo especialmente sujeito a fracassos e descontinuidades de várias ordens, a ponto de parte da literatura sobre o assunto lançar mão da expressão “administração paralela” para designar soluções comumente adotadas por governantes ávidos por implementar e ser capazes de coordenar ações planejadas de investimento etc., valendo-se para tanto, não da estrutura já instalada de gestão, mas simplesmente criando estruturas paralelas de gerenciamento dos referidos planos de ação considerados mais estratégicos a cada momento ou situação.⁵ Ou seja, planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano.

De outro lado, a gestão, embora seja atividade de gerenciamento cotidiano da máquina pública, é algo que apenas pode fazer sentido estratégico – vale dizer, ser portadora de conteúdos e de orientações que de fato impactem positivamente tanto os processos cotidianos de trabalho como os produtos e os resultados finais da ação estatal – se acoplada ou referenciada adequadamente a diretrizes gerais e atividades concretas emanadas do planejamento governamental. Dito de outro modo, gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto. Em suma, sem planejamento no sentido forte do termo – a cujas características o texto se voltará mais

4. Ver, por exemplo, ENAP e Mare (1995) e Abrucio (2007), além dos capítulos sobre burocracia e gestão pública presentes em Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010).

5. O Plano de Metas, implementado durante a gestão do então presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), talvez seja o exemplo mais notório desse fenômeno, presente também em outras experiências similares de planejamento governamental amplo. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo governo federal em 2007, guardadas as proporções, talvez possa ser enquadrado nessa categoria.

adiante – e que implica, fundamentalmente, transformação dos aparelhos e das políticas do Estado para a transformação das estruturas econômicas e sociais da Nação, a gestão pública se converte “apenas” em manual de racionalização de procedimentos burocráticos do Estado.⁶

Enfim, na literatura pesquisada sobre o assunto, esse descasamento entre as dimensões do planejamento e da gestão parece apenas desnudar o ponto que se está a sublinhar: o da primazia historicamente alternada entre ambas as funções contemporâneas do Estado. Diante disso, os quadros a seguir procuram combinar as dimensões do planejamento e da gestão em perspectiva de longa duração, com o intuito de reforçar a ideia de que talvez se esteja diante, hoje, de momento histórico e maturação teórica ímpares para aproximar ambas as dimensões de análise, rumo a uma compreensão mais abrangente do Estado e de suas capacidades e possibilidades de ação.

QUADRO 1

Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil – 1889-2010

Ciclos econômicos e políticos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Contexto político-institucional	Dimensões do planejamento governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Montagem do aparato estatal-burocrático	Ausência de planejamento: • Convênio de Taubaté • Crise de 1929	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Industrialização substitutiva de importações; bens de consumo não durável Dependência financeira e tecnológica	Montagem do sistema corporativista	Planejamento não sistêmico: • primeiras estatais • Plano Salte	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I: • bens de consumo durável • montagem do tripé do desenvolvimento	Acomodação e crise do modelo	Planejamento discricionário: • pensamento cepalino • ideologia desenvolvimentista • Plano de Metas (1956-1961)	Patrimonial-burocrática
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II: • milagre econômico (1968-1973) • endividamento externo (1974-1989)	Consolidação institucional-autoritária	Planejamento burocrático-autoritário: • Escola Superior de Guerra (ESG); ideologia Brasil-Potência • PAEG (1964-1967) • II PND (1974-1979)	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação econômica: • inflação • endividamento externo (1974-1989)	Redemocratização Reconstitucionalização	Planos de estabilização: • Plano Cruzado (1986) • Plano Bresser (1987) • Plano Verão (1988) • Plano Collor (1989)	Patrimonial-burocrática – CF (1988)
1990-2010 Consolidação democrática – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Reformas econômicas liberais: • estabilização monetária • endividamento interno (1995-2006) • reformas estruturais	Consolidação democrática Reforma gerencialista Experimentalismo societal	Planos de estabilização: • Plano Collor (1990) • Plano Real (1994) • Planos Plurianuais (PPAs) (2000-2011)	Patrimonial-burocrática Gerencialista Societal

Elaboração do autor.

6. Alerta-se para o fato de que a palavra “apenas” está colocada entre aspas porque certamente não se considera pequena a tarefa primordial da gestão pública, que é mesmo a de racionalizar procedimentos da administração cotidiana do Estado.

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 (CF)	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo
Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs): PAEG e PNDs 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 de curto prazo, focalizado/conjuntural e vertical
Planos Plurianuais (PPAs): PPAs 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011	Planejamento de médio prazo, amplo/abrangente e de transição vertical/horizontal

Elaboração do autor.

BOX 1
Cronologia básica do planejamento estatal no Brasil

1890: Rui Barbosa reorganiza as finanças nacionais com a nova legislação financeira.
 1909: Nilo Peçanha cria a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS).
 1920: Bulhões Carvalho realiza o primeiro censo nacional com valor real.
 1934: Getúlio Vargas cria o Conselho Nacional de Comércio Exterior.
 1936: Macedo Soares é o primeiro presidente do Instituto Nacional de Estatística.
 1938: Criação do Conselho Nacional do Petróleo e do DASP, por Vargas.
 1939: Vargas lança o Plano Especial, marco inicial do planejamento no Brasil.
 1943: Plano de Obras e Equipamentos, por Vargas.
 1947-1948: Eurico Dutra lança o Plano Salte e cria a comissão do Vale do São Francisco.
 1952: Vargas cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
 1953: Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).
 1956: Juscelino Kubitschek (JK) cria o Conselho de Desenvolvimento e lança o Plano de Metas.
 1962: Celso Furtado torna-se o primeiro ministro do Planejamento do Brasil.
 1962: João Goulart lança o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.
 1964: João Goulart cria a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes).
 1964: Castelo Branco lança o PAEG.
 1964: Criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
 1967: Formulado o primeiro planejamento de longo prazo no Brasil, o Plano Decenal.
 1968: Artur Costa e Silva lança o Programa Estratégico de Desenvolvimento.
 1970: Emílio Garrastazu Médici lança o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo.
 1972, 1974 e 1979: I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento.
 1975-1976: Planos regionais brasileiros.
 1990: Fernando Collor de Mello cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).
 1988: A Constituição Federal (Art. 165) torna obrigatório o planejamento plurianual.
 1991-2011: PPAs.
 2007 e 2010: I e II PACs.
 2004: Luiz Inácio Lula da Silva cria o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR) e o Projeto Brasil 3 Tempos.
 2008: Lula restabelece a SAE/PR.
 2010: Projeto Brasil 2022.

Fonte: Brasil (2009c).

Sem a pretensão de fazer que os quadros apresentados possam ser capazes de bem resumir – para não falar em consensuar – pouco mais de um século de história republicana no Brasil –1889 a 2010, daí se falar em *longo século XX do planejamento e da gestão* no país –, acredita-se que seja possível, por meio deles, a explicitação de alguns pontos que parecem importantes para o debate.

No longo período republicano em questão, tem-se, durante praticamente toda a Primeira República, ausência quase que completa de planejamento governamental, entendido como a atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal. Exceção feita a intervenções como as decorrentes do Convênio de Taubaté em 1906 e da grande crise econômica de 1929, situações estas que na verdade revelam o caráter prioritariamente reativo do Estado a eventos que comprometem a rentabilidade da economia cafeeira voltada à exportação – por tratar-se, como se sabe, de setor carro-chefe da acumulação de capital no país, bem como de sustentáculo político da oligarquia liberal que comandava o Estado –, o fato é que, nas primeiras estruturas estatais em montagem no período, inexistia a perspectiva planejadora em sua configuração. Mas não só isso: a incipiente gestão pública de então estava dominada por traços tipicamente patrimonialistas, herdados da cultura autoritária ibérica, porém incrementados localmente pelo longo período de dominação e exploração colonial no Brasil. Típica do patrimonialismo aplicado à gestão pública – traço este que, aliás, reproduz-se e mantém-se presente até hoje – é a ausência de separação nítida entre as esferas pública e privada na administração cotidiana do Estado, fato este que chancela práticas de gestão segundo as quais a esfera pública é tida como extensão da esfera privada, cujos códigos, normas e valores dão o tom para a condução pragmática da coisa pública.⁷

A partir da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem início um processo de organização e aceleração do crescimento econômico, comandado por estruturas estatal-burocráticas ainda incipientes e em lenta conformação no país. Data dessa década a criação do DASP (1938), por meio do qual a gestão pública adquire centralidade na institucionalização de organizações e funções específicas de Estado, tanto para administrar cotidianamente a máquina pública como para estruturar cargos e carreiras

7. A respeito, ver Holanda (1994), Bresser-Pereira (2009) e Abrucio, Pedroti e Pó (2009).

sob o signo de valores – ainda tentativamente – meritocráticos. Um dos movimentos mais expressivos diz respeito à delimitação jurídica formal entre as esferas pública e privada, ainda que, por sua vez, seja forte o movimento pelo qual a cultura nacional patrimonialista filtra e readapta os códigos e as normas de conduta segundo valores locais.⁸ Permanece, portanto, em grande medida atávica a dimensão da gestão pública no país, presa a características duradouras que combinam patrimonialismo e burocratismo, ou, dito de modo mais rigoroso, a características que combinam aspectos típicos tanto da administração tradicional patrimonialista como da administração racional burocrática.

De outro lado, conforme os requisitos da industrialização vão se tornando mais exigentes, crescem a necessidade e o espaço do planejamento governamental, o qual, embora não sistêmico nem consolidado, como atividade inescapável do Estado, dá passos importantes neste sentido, por meio de estudos e propostas que redundam na criação das primeiras empresas estatais brasileiras – tais como, a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), o BNDE (atual BNDES) etc. –, bem como por meio da primeira iniciativa, se bem que malograda, que se poderia denominar de plano de ação estatal global, o Plano Salte (1947-1948), cujo significado da sigla já indica a amplitude, ao mesmo tempo que as prioridades do plano, a saber: saúde, alimentação, transportes e energia.

Os anos 1950 podem ser vistos, no Brasil, como o momento áureo do planejamento governamental. É quando o peso do Estado – e nele, o peso do planejamento propriamente dito – adquire um caráter mais presente e permanente, ainda que exageradamente discricionário. Ajuda a visualizar a primazia do planejamento nessa época, a consolidação e a respectiva difusão da ideologia

8. Sem entrar em detalhamento que consumiria muito tempo e espaço neste texto, é possível, ainda assim, dizer que populismo (WEFFORT, 1980), corporativismo (O'DONNELL, 1979), anéis burocráticos (CARDOSO, 1993) e *lobbies* (GOUVEA, 1994), entre outras caracterizações possíveis, sejam formas históricas particulares (especificamente brasileiras) de relação Estado – sociedade, realizadas em diferentes momentos e contextos para mediar no país as relações público-privadas. Todas estas categorias de análise podem ser vistas como esferas informais (mesoinstitucionais) de constituição, representação e intermediação de interesses particulares – coletiva e politicamente organizados –, visando à resolução de conflitos por meio do Estado. Em outras palavras, são canais de vocalização e expressão de interesses concretos para o processo de tomada de decisões no nível mesoinstitucional do Estado. Ainda mais: estas instâncias não institucionalizadas são o filtro informal pelo qual a democracia representativa moderna funciona, motivo explicativo de primeira ordem de por que a vontade da maioria, expressa eleitoralmente, raramente é satisfeita. Para uma discussão mais aprofundada, ver Cardoso Jr. (2006).

desenvolvimentista propagada teoricamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK. A estrutura de gestão, por sua vez, continua basicamente prenhe das mesmas características de antes (patrimonialismo e burocratismo), as quais, com o esgotamento das alternativas de financiamento do desenvolvimento – que se manifestam em elevação da inflação e aumento do endividamento externo – e a explicitação das fragilidades do incipiente e precaríssimo sistema nacional de inovações – que se manifesta, por sua vez, em aumento da dependência tecnológica acoplada ao padrão de industrialização da época –, ajudam a explicar a acomodação e a crise dos modelos econômico e político até então vigentes.

Com o golpe militar de 1964 e o pacote de reformas deflagradas por meio do PAEG em 1967, entre as quais se destaca a reforma administrativa e a promulgação do famoso Decreto-Lei nº 200, que visava (re)ordenar o funcionamento da administração e da própria máquina pública brasileira, abre-se um período que tem no planejamento autoritário-tecnocrático a sua principal característica. Além do PAEG, é expressão desse momento histórico do planejamento no Brasil a família de PNDs da década de 1970, três ao todo, dos quais vale mencionar em especial o II PND (1974-1979) pela envergadura dos projetos em contexto internacional francamente desfavorável a aventuras desse porte.⁹

Do ponto de vista dos aparatos de gestão pública, o período autoritário parece ter demonstrado que nem mesmo “missão, hierarquia e disciplina” – motes militares clássicos – seriam suficientes para alterar os traços arraigados de 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.

9. Há já uma bibliografia imensa – mas não consensual – sobre o tema e o período, da qual importa registrar os livros de Lessa (1978) e Castro e Souza (1985), para duas visões opostas que se tornaram clássicas sobre o mesmo momento e fenômeno.

Isto porque a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos de canalização e resolução dos conflitos limitavam – e de alguma maneira continuam a limitar – a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais, fazendo que o Estado fosse ao mesmo tempo o lócus de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos – financeiros, logísticos, humanos etc. – e o agente decisório último por meio do qual, de fato, materializavam-se ou viabilizavam-se os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.¹⁰

No período de vigência do autoritarismo-tecnoburocrático no Brasil, fica claro então que, somando a repressão aberta do regime com o baixo nível existente de institucionalização das estruturas de representação da sociedade e de canalização

10. Pelo motivo anterior, “no caso do Brasil no período nacional-populista, apenas se insinuavam organizações (institucionalmente mais estruturadas) para pressionar as decisões nos setores mais dinâmicos da economia, justamente onde as ilhas de racionalidade de uma tecnocracia planejadora começavam a formar-se. Em geral, a teia de cumplicidade era mais difusa, mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices desde o vereador, o deputado, o funcionário de uma repartição fiscal, o industrial, o comerciante ou banqueiro, até o ministro, quando não o próprio presidente. A partir deste sistema as decisões eram tomadas e implementadas. A burocracia funcionava, portanto, como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente partidos de classe, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses organizavam-se em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacética a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse e cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos, etc.” (CARDOSO, 1993, p. 151). A *cumplicidade mútua* de que fala Cardoso – e que está na base do entendimento do conceito de *anéis burocráticos*, isto é, uma zona decisional informal que aglutina não apenas interesses heterogêneos e muitas vezes concorrentes, mas que também viabiliza certas resoluções práticas e dá vazão a ações estatais concretas – é a mesma que explica, analiticamente, tanto a fragmentação quanto a coesão das ações do Estado brasileiro no período. De um ponto de vista mesoinstitucional, a cumplicidade mútua explicita a frouxidão institucional e a fragmentação dos interesses em disputa no âmbito do Estado, ao mesmo tempo que, de um ponto de vista macrodinâmico, justifica a coesão/coerência aparente das ações do Estado desenvolvimentista em conjunto.

Ainda sobre o Estado autoritário-burocrático, ver O'Donnell (1979), para quem a passagem de um Estado populista para um do tipo autoritário-burocrático ocorreria no bojo de contradições insuperáveis entre três aspectos interdependentes, a saber: *i*) o aprofundamento e a complexificação dos processos de industrialização em países como o Brasil, que já pelo fim dos anos 1950 estaria adentrando em uma nova etapa de maturação das forças produtivas capitalistas, mais especificamente aquela ligada à endogenização das indústrias de insumos intermediários e bens de capital, o que certamente viria a requerer mais participação tanto do Estado quanto do capital estrangeiro, dadas as novas exigências em termos de tecnologia e financiamento; *ii*) o fortalecimento do chamado setor popular urbano ou, mais precisamente, do setor operário urbano, como decorrência tanto do aprofundamento da industrialização quanto do maior comprometimento público-estatal em termos de legislação protetora, novos direitos etc.; e *iii*) o fortalecimento dos segmentos sociais formados tanto pela burocracia estatal – civil e militar – como pela tecnocracia privada das grandes e médias empresas.

dos interesses no âmbito do Estado, preponderavam, sobre critérios racional-legais, preceitos fundamentalmente patrimonialistas na resolução de conflitos e na tomada de decisões.¹¹

Não são pequenos, portanto, o significado e as consequências de longa duração advindos tanto do processo de redemocratização política que se inicia ainda na segunda metade da década de 1970, como do 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 porque, em contexto de endividamento externo exacerbado e regime interno de estaginflação persistente, a pujança potencial presente na recuperação da vida democrática se viu limitada e confusa pelos severos constrangimentos decorrentes da política econômica do período, com reflexos marcantes sobre as condições de vida e de reprodução social da população brasileira.

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, se bem que

11. A chamada *primazia da dimensão patrimonialista* – e das cumplicidades mútuas que alimentam os anéis burocráticos – foi tratada na obra de Martins (1985) para caracterizar o duplo movimento do Estado brasileiro no período: de um lado, um movimento de forte centralização em termos de sua capacidade arrecadadora, que se efetiva por meio da diversificação e do alargamento das fontes tributárias; de outro, um movimento de descentralização/fragmentação no nível operacional, isto é, em termos da sua capacidade empresarial, que se verifica por meio de uma multiplicação relativamente descontrolada do número de autarquias, fundações e empresas estatais.

Ambos os movimentos avalizam a ideia de que, no Brasil do período autoritário-burocrático, “o Estado não apenas passa a desempenhar papel decisivo na organização (por via administrativa) da acumulação, como tem também que gerir o relacionamento com o centro capitalista, mediar a ação dos grupos estrangeiros inseridos na produção local e, ainda, legitimar o exercício desenvolto que desses novos poderes de intervenção faz a burocracia estatal em benefício próprio. (...) Temos, assim, um Estado que, de fato, tende a recobrir a ação das classes dirigentes enquanto agente histórico de mudança social que é e, ao mesmo tempo, que se interpõe às classes dominantes e às classes a elas subordinadas enquanto mediador, que também é, dos conflitos entre elas existentes. Significa dizer: um Estado que intervém, enquanto ator, tanto ao nível das relações de produção quanto ao nível das relações de reprodução da sociedade, ou seja, ao nível da manutenção da sociedade capitalista e ao nível da passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista” (MARTINS, 1985, p. 25-34).

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, em formas de se debelar a inflação que foge ao controle.

Sintomático dessa situação é o movimento de migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda, com especial ênfase ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil – Bacen), do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPOG) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda – STN/MF). Em adição, sacramenta-se na CF/88 todo um conjunto de diretrizes de planejamento que possui, de imediato, duas características marcantes: centra-se em horizonte de curto/médio prazo e vincula-se a restrições/imposições orçamentárias, cuja significação e consequências serão mais bem exploradas a seguir.

2.2 O NOVO PLANEJAMENTO E A PRIMAZIA DA GESTÃO PÚBLICA GERENCIALISTA NO PÓS-1988: VIRTUDES E PROBLEMAS DO NOVÍSSIMO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

O tipo de planejamento que se busca implementar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental: reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico – hoje possível, mas ainda não consensual – 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 mais uma ação operacional cotidiana do Estado, como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública correntes.

Parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em um ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação mais amplas do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser

portadora.¹² Ao longo de todo este 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 estes o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar.

A função planejamento é convertida em PPAs de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se vão estruturando apropriadamente, segundo esta lógica, a partir da segunda metade dos anos 1990. Trata-se, até o momento, dos PPAs relativos aos subperíodos compreendidos entre 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011. Em linhas gerais, toda a família dos PPAs organiza-se, basicamente, sob dois princípios norteadores:

- A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo: isso estaria garantido fazendo que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor.
- A ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas): isso seria feito por meio de um detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações

12. Desde que considerados os seguintes aspectos, retirados de Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010, cap. 6): "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, 1984, 1987), quem melhor consolidou as várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da Cepal e posteriormente do Ilpes, dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou. Alguns dos aportes de terceiros, lá reunidos, estão aqui ampliados. Assim, nesta versão adotada estão refletidos aportes de Roos Ashby (complexidade, 1956), Pierre Massé (controle social, 1965), Jacques Ardoino (multirreferência, 1966), Jacques Lesourne (interdependência, 1985), Yehezkel Dror (governo, 1984), Humberto Maturana (*autopoiesis*, 1984), Fernando Flores (cognição, 1987) e Samuel Pinheiro Guimarães (entorno mundial e governabilidade, 2001)." [Ilpes = Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social. (N. do Rev.)]

setorialmente organizados e coordenados.¹³ Assim, entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção *plano – orçamento*, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

BOX 2

OGU, PPA, LDO, LOA e LRF:¹ definições gerais e mecanismos de articulação

O OGU é formado pelo orçamento fiscal da seguridade e pelo orçamento de investimento das empresas estatais federais. É nele que o cidadão identifica a destinação dos recursos recolhidos sob a forma de impostos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no orçamento. O OGU autoriza e as verbas são liberadas de acordo com a receita. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento, mas nem tudo é feito pelo governo federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas respectivas leis orçamentárias, conforme define a CF/88.

A União repassa 47% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como aplica este percentual em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os governos estaduais contam também para financiar seus gastos com 75% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). As prefeituras têm auxílio, além do repasse da União, feito de acordo com o número de habitantes de cada cidade, definido pelo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos impostos municipais, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com 25% da arrecadação do ICMS e com 50% da receita do Imposto Territorial Rural (ITR).

Para seu cálculo, o OGU se baseia nas estimativas para o produto interno bruto (PIB), na previsão de inflação e em outros parâmetros. Nestes cálculos, é estimada uma receita para o exercício seguinte e, de acordo com ela, são definidos os gastos. Este projeto é levado ao Congresso Nacional, onde deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Gestão a proposta enviada pelo Executivo. Compete a esta casa remanejar os investimentos para as áreas e as regiões consideradas prioritárias e estas alterações são conhecidas como “emendas parlamentares” – isto é: modificações feitas em uma lei já existente ou que está em discussão. O orçamento deve ser votado e aprovado até o fim de cada legislatura. Depois de aprovado, é sancionado pelo presidente da República e se transforma em lei. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei (PL) de crédito adicional.

(Continua)

13. Apenas para se ter uma ideia, o PPA 2008-2011 apresenta 215 programas finalísticos, 91 programas de apoio e 5.081 ações, entre ações de apoio e finalísticas.

(Continuação)

O Poder Executivo é responsável pelo sistema de planejamento e orçamento, seguindo os princípios básicos para elaboração e controle definidos na Carta Magna, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no PPA e na LDO. Os fundamentos são os da transparência orçamentária, da unidade – pela qual cada esfera do governo terá apenas um orçamento –, da universalidade – ou seja, deve ser capaz de incorporar despesas e receitas de todas as instituições públicas – e da anualidade – isto é, deve compreender o período de um exercício anual.

O PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve conter *as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada*. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de médio prazo e a LOA.

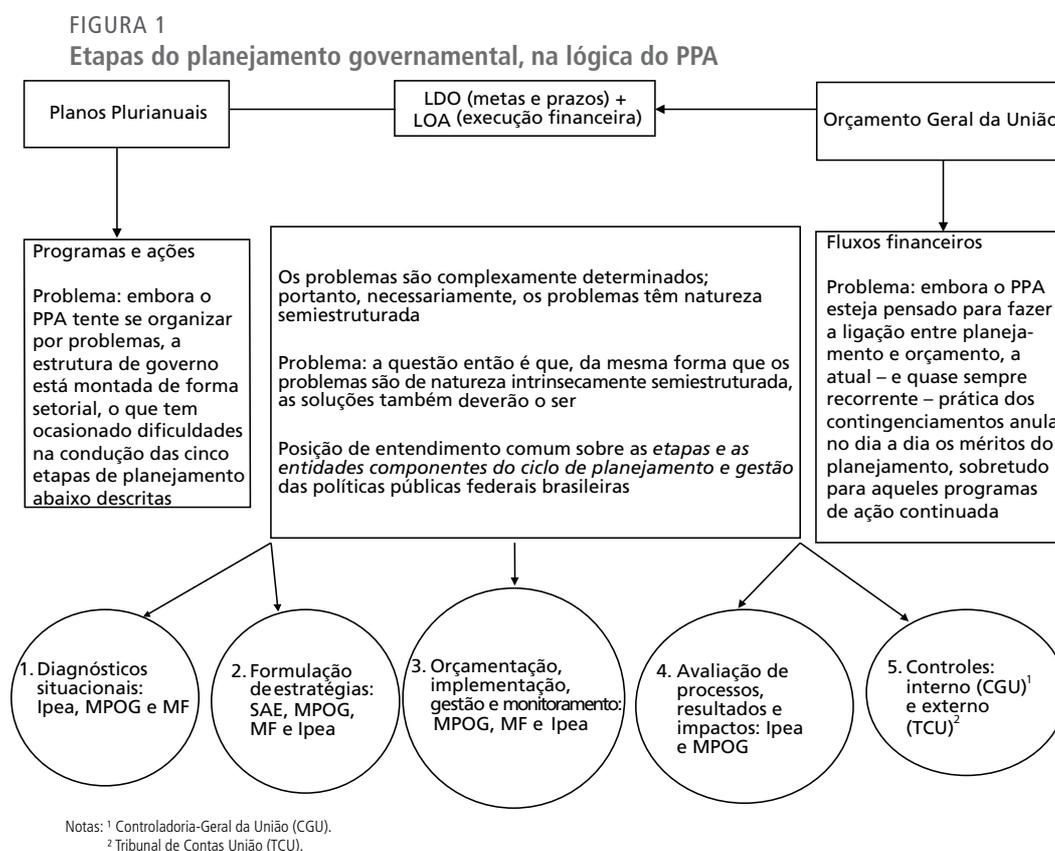
A LDO estabelece as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do orçamento, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base nesta lei, a SOF/MPOG elabora a LOA, a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Vale registrar, por fim, que a LRF, aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional, introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos estados e dos municípios, como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outras. A lei introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e procurou criar uma cultura de disciplina fiscal para os três poderes.

Fonte: SOF/MPOG.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ LRF = Lei de Responsabilidade Fiscal.



Basicamente por meio desses dois grandes princípios dos PPAs, a saber: *i*) a ideia de processo contínuo e pouco disruptivo; e *ii*) ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas), a literatura dominante sobre gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo a ele *status* equivalente ao dos demais temas, estes sim típicos da administração pública. Veja-se que não se trata de desmerecer os possíveis avanços decorrentes da institucionalização dos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, entre outros), já que eles se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país. Mas trata-se, sim, de afirmar que, por meio desse movimento – de subsunção das funções de planejamento e orçamentação a categorias cotidianas da gestão pública –, processou-se o esvaziamento do planejamento, como função mais estratégica e política de Estado. Ao mesmo tempo, orçamentação e orçamento, até então variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

Desde o momento em que isso se institucionalizou, como “única forma de estruturar e conduzir as coisas no governo”, o orçamento – vale brincar, poupança prévia – é que antecede e comanda o planejamento e o investimento público – vale dizer, as possibilidades de ação do Estado –, quando na verdade se poderia/deveria pensar em uma causalidade oposta!¹⁴ É claro que este movimento ocorreu praticamente em todo o mundo, mas exacerbou-se no Brasil em um contexto não trivial nem casual de crise do Estado nacional. Para o que se está aqui estudando, esta crise tomou duas formas decisivas:

- Primeiro, a crise do Estado representou engessamento ideológico e esgarçamento ao extremo das possibilidades de se pensar e reformar o Estado na direção de um desenvolvimento soberano, incluyente e sustentável no país.
- Segundo, essa crise conferiu destaque estratégico às funções e às instituições do Estado destinadas a gerenciar e controlar a moeda e o orçamento nacional, por meio, fundamentalmente, do Bacen, da Receita Federal do Brasil (RFB), da STN e da SOF.¹⁵

Diante de ambos os aspectos, não é de se estranhar que, de um lado, o planejamento no sentido forte, estratégico e político do termo tenha desaparecido do raio de possibilidades do Estado, tampouco que, de outro lado, a estabilização monetária – em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos –, bem como a eficiência do gasto público – em prejuízo da progressividade na arrecadação e da redistributividade na alocação –, tenha se convertido nos grandes objetivos nacionais,

14. Não cabe aqui entrar nos meandros e nas tecnicidades dos processos e conceitos contábeis e orçamentários que pautam o arranjo das contas públicas no Brasil. De todo modo, não é demais dizer que tais conceitos – quase todos formulados em função da natureza e do *modus operandis* do setor privado – nem sempre se adequam automática ou perfeitamente bem à natureza e à forma de funcionamento do setor público estatal, qualquer que seja o país em questão. Por outro lado, não se desconsidera aqui o processo pelo qual tais conceitos foram sendo sacramentados pela sabedoria convencional e difundidos mundo afora como receita a ser seguida e implementada pelos governos em geral, em nome das boas práticas e da tão desejada comparabilidade internacional de procedimentos e estatísticas oficiais. Apesar disso, no entanto, uma coisa é certa: há diferenças profundas entre a existência e o funcionamento – no tempo – de empresas e governos/Estados, motivo que por si só já deveria ser suficiente para exigir ou suscitar a necessidade de uma contabilidade do setor público mais condizente com a natureza e a forma de operação dos Estados nacionais.

15. Para cada uma dessas instâncias de governo, há um capítulo específico em Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010), por meio dos quais se procede: *i*) uma recuperação histórica breve acerca dos processos respectivos de institucionalização das funções de orçamentação e de gerenciamento da moeda e da dívida pública federal; e *ii*) uma problematização geral a respeito das atribuições próprias de cada órgão, com algumas implicações não desprezíveis em termos de eficácia e integração das ações e funções respectivas. Em particular, ver capítulos 3, 8, 9, 10 e 11 dos referidos autores.

ambos alcançáveis pela primazia da gestão sobre o planejamento, ou dito com o jargão da área, por meio da adaptação ou invenção de novas técnicas – inovações institucionais – e boas práticas de gestão aplicadas ao setor público. Segundo este entendimento, racionalização de procedimentos no nível das ações cotidianas de Estado, somada a esforços concretos para o gasto mais eficiente – porém não necessariamente de melhor qualidade –, seriam não só as ações principais para o Estado realizar, mas seriam ainda ações tidas como basicamente suficientes para se obter, em conformidade com a arquitetura dos PPAs, mais eficácia e efetividade nas políticas públicas.

A assim chamada nova administração pública gerencial (ou gerencialista) é o movimento teórico e político responsável pelo que neste trabalho se está chamando de primazia da gestão sobre o planejamento, fenômeno este referenciado aos anos 1990 e pelo menos à primeira década de 2000.¹⁶ Trata-se de movimento político que nasceu como crítica das organizações estatais burocráticas dos anos 1970 e 1980 e que cresceu difundindo a cultura do empreendedorismo norte-americano (cultura do *self made man*), instigando a aplicação de princípios gerencialistas usados em organizações privadas – tais como: qualidade total, *just in time*, toyotismo, certificação, família ISO-9000, reengenharia, *downsizing*, terceirização, informatização, automação etc. – no âmbito da administração pública. Neste, esses princípios tomaram algumas das seguintes formas e orientações gerais: *accountability*; gestão de resultados, e não por processos; ênfase nos clientes em vez de nos cidadãos; descentralização e responsabilização individual; focalização e desempenho institucional; flexibilização e desregulamentação; e privatização e regulação.

16. Este movimento tem suas raízes fundamentais derivadas do pensamento neoliberal presente na Escola Austríaca de Hayek (1945), na Escola de Chicago de Friedman (1962), na Sociedade de Mont Pelerin, que incluía nomes importantes do pensamento ocidental, como os próprios Hayek e Friedman, além de Popper e outros. Além desses, é importante mencionar a influência de autores como Schumpeter (1984), Drucker (1946), Arrow (1951), Downs (1957), Buchanan e Tullock (1962) e Peters e Waterman (1982, p. 472), que ao longo dos anos cumpriram o papel de ajudar na edificação tanto da teoria da escolha racional e da escolha pública, como na edificação dos movimentos Reinventando o Governo (OSBORNE; GAEBLER, 1995) e A Terceira Via (GIDDENS, 1999), ambos após os experimentos práticos dos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), na década de 1980. Estes trabalhos, por sua vez, ajudaram a difundir, em conjunto com as escolas e as faculdades de administração de empresas, negócios e Master of Business Administration (MBA), as empresas de consultoria empresarial e de mercado, os gurus empresariais e a mídia dos negócios, tanto a ideologia geral como as práticas do gerencialismo para os governos, por meio do movimento apelidado de governança progressista, do qual alguns dos principais expoentes pelo mundo foram: Tony Blair (Inglaterra), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Bill Clinton (Estados Unidos), Helmut Schroeder (Alemanha), Leonel Jospin (França), Antonio Prodi (Itália) e Carlos Salinas (México). Para uma revisão crítica e ampla deste assunto, ver Paes de Paula (2005) e Bento (2003).

Incorporada ao cenário brasileiro com grande ênfase a partir de 1995, a chamada nova administração pública de orientação gerencialista teve no ex-ministro Bresser Pereira e no então constituído Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) os seus principais difusores. Os quadros 3 e 4 a seguir, formatados a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado lançado em 1995 pelo Mare, resumem bem a natureza da reforma proposta e o desenho institucional geral de Estado que dela emanaria.

QUADRO 3

Reforma gerencial do Estado, segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado – 1995

Delimitação das áreas de atuação do Estado gerencial, na concepção original do Plano Diretor do Mare – 1995			
	Atividades exclusivas de Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para mercado
Atividades principais	Estado	Processo de publicização do Estado ▼▼▼▼▼▼▼▼▼▼	Processo de privatização do Estado ▼▼▼▼▼▼▼▼▼▼
Atividades auxiliares	Processo de terceirização do Estado ▶▶▶▶▶	Setor público; não estatal	Mercado

Fonte: ENAP e Mare (1995).
Elaboração do autor.

QUADRO 4

Configuração institucional do Estado, segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado – 1995

	Formas de propriedade			Formas de administração		Tipo de entidade
	Estatal	Público não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Núcleo estratégico de governo	Presidência da República Legislativo Judiciário Ministério Público (MP) e Cúpula Ministerial	–	–	Administração pública burocrática-gerencial: valores racionais, burocráticos e weberianos	Administração pública burocrática-gerencial: valores gerenciais	Secretarias formuladoras de políticas públicas/ contratos de gestão
Unidades descentralizadas de governo	Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social	–	–	–	Administração pública gerencial: racionalidade privada na administração pública	Agências executivas e agências reguladoras
Serviços não exclusivos do Estado	–	Universidades, escolas, hospitais e centros de pesquisa	–	–	Administração pública gerencial: racionalidade privada na administração pública	Organizações sociais
Produção pelo mercado	–	–	Empresas estatais	–	–	Empresas privadas

Fonte: ENAP e Mare (1995).
Elaboração do autor.

Como balanço geral, tem-se elogios e críticas. No primeiro caso, exploram-se aspectos ligados ao reforço de valores e procedimentos baseados no mérito para a seleção e a progressão funcional no setor público; à estruturação e ao fortalecimento de carreiras típicas de Estado; à informatização e melhoria do aparato informacional para gerenciamento e tomada de decisões pelos órgãos; à tentativa de institucionalização e incorporação de diversas formas de participação de entes públicos não estatais nas atividades de desenho, implementação, monitoramento e controle social de ações governamentais, entre outros. Todos estes são aspectos realmente positivos e necessários a qualquer reforma administrativa que ainda se pretenda implementar no país.¹⁷

Outras dimensões da reforma Bresser Pereira, no entanto, são menos consensuais, tais como: a concentração sobredimensionada em uma gestão para desempenho institucional, responsabilização e resultados individuais, sem o devido cuidado também com ambientes e processos cotidianos de trabalho nas organizações, processos estes que impactam fortemente a capacidade institucional e individual de produção de resultados; a ênfase – talvez apressada – em seguir e adotar princípios e ações das reformas que já estavam em curso em outros países, sem o devido cuidado com avaliações que já apontavam para insucessos ou inadequabilidades de algumas iniciativas no nível do setor público; o destaque a um modelo de Estado mais regulador que produtor, na esteira também de tendências nem sempre exitosas que estavam em curso pelo mundo; e a ênfase, por fim, em exigir mais resultados quantitativos – em termos do número de bens e serviços públicos ofertados – com menos ou igual quantidade de recursos humanos e financeiros, aspecto este particularmente problemático em áreas fortemente intensivas em mão de obra qualificada – como em todas as áreas sociais de provisão de bens e serviços à população –, algo que viria a comprometer a qualidade desses bens e serviços prestados pelo Estado etc.¹⁸

17. Bons argumentos a favor dos princípios gerais e mesmo das ações implementadas sob orientação da reforma gerencial levada a cabo no Brasil, podem ser vistos em Brasil (2002), Bresser-Pereira (2009), Bresser-Pereira e Spink (2005), Abrucio (2007) e Abrucio, Pedroti e Pó (2009).

18. Não sendo o foco principal deste trabalho, ver Paes de Paula (2005) e Bento (2003) para aprofundamentos mais amplos e adequados sobre muitas das dimensões mais relevantes dos princípios e da própria reforma gerencial parcialmente implementada no Brasil.

Quanto às críticas de caráter mais geral, referentes ao desenho e aos princípios gerais da reforma, estas se centram em aspectos que dizem, basicamente, que:¹⁹

- A reforma gerencial brasileira foi incompleta e acabou gerando mais fragmentação dos aparelhos do Estado, com reforço do hibridismo institucional presente em toda a máquina pública brasileira.
- A reforma não democratizou o funcionamento dos aparelhos do Estado, imprimindo na verdade um caráter manipulador à gestão participativa que se considerava em curso.
- Os controles sociais da gestão pública ou não existiam de fato, ou eram ainda basicamente formais, bastante precários e limitados.
- A suposta “orientação para o serviço público” não desprivatizou o Estado e seu funcionamento orientado para o e pelo mercado.

Indo além das considerações anteriores, que dizem respeito *stricto sensu* a aspectos próprios da reforma administrativa de orientação gerencialista, tal qual se encontra em implementação – parcial, mas contínua – no Brasil desde 1995, é possível tecer ainda alguns comentários de caráter mais geral, que se referem na verdade a cinco grandes tendências dominantes, por meio das quais a relação Estado – mercado – sociedade foi sendo moldada no país desde a CF/88. Isto porque esta última surgiu como marco relevante na história recente de grande parte das políticas públicas brasileiras, seja porque parte delas foi bastante reformulada pela Constituição, seja porque outra parte foi simplesmente criada por esta.

Para tornar mais clara e concreta a visualização das tais cinco macrotendências, o texto centrar-se-á apenas sobre o núcleo duro das políticas sociais.²⁰ Neste particular, a CF/88 pode ser considerada um marco histórico dos mais importantes, ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal.²¹ Trata-se de uma mudança qualitativa

19. Para detalhamento adicional, ver Paes de Paula (2005, p. 137).

20. Doravante, a argumentação recupera e ancora-se em trabalhos anteriores do Ipea, particularmente o periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 13. Ver Ipea (2005).

21. E, no que se refere estritamente ao emprego formal, a CF/88 constitucionalizou direitos laborais que se encontravam dispersos pela legislação ordinária, bem como ampliou a proteção por eles oferecida.

na concepção de proteção que havia vigorado no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social. Neste sentido, houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais relativamente a suas condições pretéritas de funcionamento. Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício – contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva. Em terceiro, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica. Além disso, ao proporem novas e mais amplas fontes de financiamento – alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social –, estabeleceram condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização.

No entanto, apesar desses avanços de natureza jurídico-legal e da efetiva ampliação da cobertura, a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada, durante a década de 1990, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: *universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social*. Esta agenda comportava contrarreformas de orientação geral liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas em várias áreas da proteção e do bem-estar social. Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como no intrassetor público, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.

Nesse sentido, a expressão *universalização restrita* tem como referência o fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento, no que diz respeito ao conjunto das políticas de educação e de seguridade (saúde, previdência e assistência social), não se firmou totalmente, nem como princípio ideológico geral e tampouco como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados já mais de 20 anos da promulgação da Carta constitucional. Apesar de a oferta gratuita de bens e serviços

públicos nas áreas de saúde e do ensino fundamental ter alcançado níveis bastantes elevados de cobertura e, mais importante, consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante dos programas e das ações governamentais por todo o território nacional, esta foi acompanhada do avanço e da concorrência – muito mais que da complementação – dos setores privados que visam ao lucro.

Na área de previdência social, a universalidade da cobertura foi limitada ao longo dos anos 1990. De fato, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), houve aumento de cobertura no atendimento aos beneficiários, especialmente com a implementação do regime de previdência rural. Entretanto, a ampliação da cobertura ainda não foi suficiente para cobrir toda a população do espaço urbano. Isto se deve, fundamentalmente, à concessão de benefícios mediante contribuição prévia, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Além disso, como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS é historicamente baixa, abriu-se espaço para a atuação de um setor de previdência complementar com grande potencial de captura junto às franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

No caso da assistência social, embora constitua área de atendimento voltada exclusivamente às camadas pobres e em situação de vulnerabilidade e incapacidade para o provimento de sua renda, esta possui poder limitado de ampliação da cobertura devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Em um país onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma de regular o gasto social nessa área, minimizando as pressões sobre a estrutura de financiamento público.

Pelo exposto, pelo menos duas questões devem ser ressaltadas. A primeira delas é que o esforço de gasto para uma estratégia social universalizante, no caso brasileiro, teria de ser superior àquele realizado pelo Estado ao longo dos anos 1990 e no início dos 2000. A segunda é a mudança de patamar nas relações público-privadas para a implementação de políticas sociais no Brasil. Trata-se do crescimento acelerado e, em alguns casos, do fortalecimento do setor privado lucrativo na composição total das políticas sociais desde 1988.

Em paralelo, outras três características complementares às anteriores também foram se fortalecendo ao longo da década de 1990: descentralização, focalização das políticas e ampliação da atuação de organizações não governamentais (ONGs). A descentralização nasceu na esteira da redemocratização política, no início dos anos 1980, e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. A ideia de constituir um sistema político e administrativo em que as atribuições na área social fossem compartilhadas pelas diferentes esferas de governo requeria, no entanto, a confecção de inúmeros pactos políticos entre a União, os estados e os municípios, para consolidar as respectivas responsabilidades concernentes à formulação, ao financiamento, à execução e à fiscalização das ações. Contudo, ainda que a descentralização, como princípio fundamental de gestão pública, tenha se mantido no discurso oficial e as experiências na saúde e no ensino fundamental sejam positivas em termos gerais, avançou-se quase que exclusivamente na descentralização do gasto, com transferência massiva das responsabilidades de implementação das ações a estados e municípios, os quais se viram em grande parte despreparados para tal assunção.²²

Outra característica importante do período foi a focalização das políticas sociais que visavam ao combate direto à pobreza. Essa particularidade nasceu e se consolidou como novo princípio orientador da atuação do Estado ao longo dos anos 1990, afirmando-se, em vários sentidos, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na CF/88. É importante atentar para o fato de que, ao deslocar o foco da discussão do desenvolvimento com inclusão social para o tema do combate à pobreza, via aplicação supostamente mais eficaz e eficiente dos recursos oficiais, a focalização acaba por complementar de forma coerente o conjunto da estratégia social que se impôs a partir da década de 1990.

22. O despreparo de que se fala é tão evidente que levou o atual governo, por meio da CGU, a investigar o uso dos recursos públicos de origem federal em municípios selecionados por amostragem, com resultados bastante desanimadores para a continuidade do processo de descentralização, que envolvem inúmeros casos de corrupção e malversação do dinheiro público pelas autoridades locais em cerca de 75% dos municípios investigados desde 2003. Descentralização sem capacitação adequada nos níveis e nas instâncias subnacionais é algo que compromete não só o desempenho finalístico dos programas e gastos públicos, como também coloca em risco virtudes intrínsecas da própria descentralização.

Paralelamente, também se observa a construção de certo nível de comprometimento de setores públicos não estatais – ou setores privados não lucrativos – em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da participação social organizada na composição de certa estratégia geral de atendimento social ao longo das últimas duas décadas esteve originalmente ligado à ideia de mais envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, na implementação, na gestão, no controle e na avaliação das políticas sociais. Contudo, o sentido desta atuação, bem como os resultados alcançados até o momento, é ainda pouco conclusivo para se antecipar qualquer avaliação neste momento.

Assim sendo, tudo somado, seria possível afirmar que as cinco macro-tendências perfiladas anteriormente estariam a conformar, em conjunto, certo padrão de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade, particularmente no que toca ao chamado núcleo duro das políticas sociais brasileiras. Padrão este que no fundo é uma espécie de síntese entre, de um lado, os princípios gerais emanados da CF/88 e, de outro lado, a forma concreta pela qual diretrizes de outra matriz teórica e política – alinhada, desde logo, ao que foi dito antes sobre as concepções da nova administração pública gerencialista e o Plano Diretor para a Reforma do Estado no Brasil – acabaram àqueles se misturando e sobrepondo. Em síntese: onde e quando o planejamento no sentido forte e complexo do termo deixa de anteceder e orientar a ação e a gestão cotidiana do Estado, esta última se torna um fim em si mesma.

Também alinhadas às orientações gerais de redução do tamanho do Estado e do gasto público que compõem o receituário seguido na década de 1990, é possível dizer que essas cinco macro-tendências contribuíram, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que foi também coerente com a estratégia mais geral de contenção fiscal do governo em face dos constrangimentos macroeconômicos (auto)impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica. A universalização restrita e a focalização na pobreza de uma parte das políticas significam redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos incertos em termos da cobertura e do atendimento social à população. Enquanto isso, a privatização da oferta de serviços públicos é uma forma de transferir parte significativa do financiamento de bens e

serviços sociais diretamente às famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e redução da renda disponível em função da ausência ou precariedade da provisão pública, em especial nas áreas de saúde, previdência e educação.

3 ATUALIZAR O DEBATE PARA O SÉCULO XXI: “A VISÃO DE GESTORES PÚBLICOS FEDERAIS ACERCA DE SEUS PRÓPRIOS PROBLEMAS”

Até aqui, o percurso consistiu em resgatar historicamente a trajetória algo particular da relação entre planejamento governamental e gestão pública no Brasil, no que se denominou de *o longo século XX brasileiro* desta construção. Além disso, a seção anterior procurou também situar a problemática do planejamento governamental desde a CF/88, particularmente frente ao que se chamou de *a primazia da gestão pública gerencialista* no país, fenômeno que segue em implementação – lenta, gradual e segura – ao menos desde 1995.

É nesse contexto, portanto, que se insere – agora – a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do debate sobre planejamento e gestão no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.²³

23. Algumas características do momento histórico atual que se consideram importantes neste estudo para justificar esta crença seriam: *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.

BOX 3**Posição de entendimento comum acerca da expressão "ciclo de gestão das políticas públicas federais"**

Ciclo de gestão: segundo relato de um dos entrevistados, a origem da expressão teria se dado, no Brasil, em 1993, por ocasião de movimento salarial reivindicatório de servidores pertencentes justamente aos órgãos considerados hoje como integrantes deste ciclo, ainda que tal arranjo jamais tenha sido formalizado jurídica ou burocraticamente. Mas houve, ao longo dos anos, algumas tentativas de se fazer menção a esta expressão, supostamente definidora do que poderia ser considerado o núcleo estratégico do Estado para fins das funções de planejamento, formulação, orçamentação, implementação, gestão, monitoramento, avaliação e controle das ações governamentais expressas nos PPAs. Assim, embora o governo federal jamais tenha conseguido formular uma proposta consensual de institucionalização do ciclo de gestão das políticas públicas, a expressão já apareceu, por exemplo, na Medida Provisória (MP) nº 2.229/1943, de 6 de setembro de 2001, que tratava de carreiras do serviço público federal.

No rol de funções típicas de Estado organizadas em torno da ideia de um ciclo de funções destinadas a planejar, formular, orçar, implementar, gerir, monitorar, avaliar e controlar ações de governo inscritas no PPA, a atividade de planejamento compreenderia principalmente aquela de médio prazo consubstanciada no plano. Este documento, previsto no Art. 165, inciso I, da Constituição Federal, não foi ainda objeto de lei complementar que definisse sua vigência, elaboração e organização, tal como determina o § 9º, inciso I, deste artigo. Então, a abrangência do PPA e os critérios de sua organização vêm variando conforme as práticas dos sucessivos governos.

A atividade de *orçamentação*, de todas essas, é a que estaria mais bem definida. Há uma lei geral de finanças públicas, a Lei nº 4.320/1964, que foi recepcionada pela atual ordem constitucional como lei complementar, e a Lei Complementar nº 101/2000, que normatiza até o momento a atividade de orçamentação. Vale mencionar, no entanto, que está em curso um movimento pela implementação de uma nova lei das finanças públicas, em debate ainda restrito ao governo federal.

O *monitoramento* seria aquela atividade que diz respeito ao acompanhamento – pelo próprio órgão executor da política pública e também pelos órgãos de controle – da execução de sua política, principalmente de controle interno, para que, durante essa ação, possa ser verificado se a política vem tendo um percurso adequado e se de fato com ela se pode atingir o interesse público inicialmente almejado. O monitoramento dependeria, então, de um processo contínuo de coleta e análise de informações, tal que possibilite comparar o quanto uma atividade, um projeto, um programa ou uma política estão sendo implementados em face de seus objetivos.

A *avaliação*, por sua vez, se encontraria intrinsecamente relacionada com o monitoramento e se constituiria na atividade pela qual os órgãos executores e de controle realizam o acompanhamento da execução das políticas públicas tendo em vista seus resultados, de modo a determinar a relevância, a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade de determinada ação. Esta atividade é a que encontra sua realização de forma mais distribuída pelos órgãos públicos – o que não significa dizer que se encontra mais organizada –, sendo efetuada pelos ministérios executores e pelos órgãos de planejamento, de controle e de pesquisa, como é o caso do Ipea.

Por fim, o *controle*, aqui abordado apenas em sua dimensão interna ao Poder Executivo, com a consolidação da democracia brasileira e a crescente necessidade de transparência e acompanhamento dos gestores públicos pela sociedade, vem ganhando força. O alcance dessa atividade tem sido objeto de debates intensos na administração pública, tendo estes ganhado a mídia e sido acompanhados pela opinião pública.

(Continua)

(Continuação)

Todas essas atividades são realizadas por diversos atores, algumas vezes de forma coordenada, outras de forma sobreposta. Eis a seguir alguns dos protagonistas:

- MPOG: por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), da Secretaria de Orçamento Federal, da Secretaria de Gestão (Seges) e da Secretaria de Recursos Humanos (SRH).
- MF: por meio da STN, da Secretaria da RFB e da Secretaria de Política Econômica (SPE).
- Casa Civil/PR: por meio da CGU/PR, da SAE e do Ipea.
- Ministérios setoriais: principalmente por meio de suas subsecretarias de planejamento, orçamento e administração (SPOAs).

Fontes: MPOG, MF e entrevistas.
Elaboração do autor.

Para realizar tal discussão, no entanto, deparou-se o texto com dificuldades graves em relação a material bibliográfico atualizado e suficientemente crítico que se pudesse utilizar para ancorar os argumentos perfilados neste estudo. Diante disso, e frente também à constatação de que o momento e o assunto exigem um entendimento mais aprofundado do funcionamento das instâncias de governo diretamente responsáveis pelas ações que movem o planejamento e a gestão pública no país, optou-se por alternativa metodológica que consistiu em entrevistas semiestruturadas junto a dirigentes de alto escalão do governo federal, pertencentes prioritariamente a ministérios, secretarias e órgãos do Estado envolvidos com uma ou mais funções consideradas típicas do que se convencionou chamar de “ciclo de gestão das políticas públicas federais” brasileiras.²⁴

24. Como procedimento de campo, os entrevistados receberam carta personalizada que apresentava o projeto e solicitava reserva de horário e agendamento preferencial para setembro de 2009. Na prática, as entrevistas foram realizadas entre setembro e novembro de 2009 e contaram, sempre, com a presença de um técnico ou de uma dupla de técnicos do Ipea, e duração média de 60 minutos cada uma. As entrevistas foram conduzidas utilizando-se roteiro semiestruturado, instrumento este que pode ser visto no anexo 1 deste artigo. Os depoimentos foram gravados e todo o conteúdo transcrito constituiu-se na documentação-base desta seção. Neste momento, aproveitamos também a oportunidade para expressar nossos agradecimentos a todas as organizações visitadas e pessoas entrevistadas durante a pesquisa de campo, as quais se dispuseram cordialmente a receber os técnicos e fornecer, com toda a transparência e sinceridade, informações e opiniões da maior importância para a composição dos relatos que, sumarizados neste trabalho, procuram ser a base para a argumentação que se segue nesta seção. Também é preciso dizer que, embora as pessoas entrevistadas tenham exercido verdadeira influência neste texto, elas não têm responsabilidade pelos erros e pelas omissões cometidas neste estudo, com o que as isentamos por eventuais desdobramentos decorrentes deste texto. A relação dos entrevistados e os respectivos cargos e órgãos selecionados encontram-se no anexo 2 deste artigo.

Sendo trabalho ainda preliminar – na verdade, a primeira tentativa de sistematização e interpretação das entrevistas realizadas –, optou-se por organizar o discurso em duas frentes: uma visando estabelecer os principais pontos de divergência entre os dirigentes acerca de alguns aspectos cruciais para o entendimento da questão; outra, identificando possíveis pontos de convergência para uma agenda de transformações vindouras na relação entre as atividades de planejamento e gestão no Brasil.

3.1 PRIMEIRA TAREFA: ORGANIZAR O DISSENSO

Em qualquer trabalho desse tipo, identificar e sistematizar argumentos divergentes sobre um mesmo assunto é tarefa necessária, mas não trivial. De todo modo, como primeira aproximação ao objeto, seria possível dizer que o conjunto de entrevistas realizadas se circunscreve em torno de três grandes agregados temáticos, a saber:

- visões divergentes dos dirigentes sobre o significado prático – e aquele teórica ou institucionalmente possível – referente ao “ciclo de gestão”;
- visões divergentes dos dirigentes sobre a estrutura organizacional ou a estrutura de governança de um suposto “ciclo de gestão”; e
- visões divergentes dos dirigentes sobre funções e carreiras propriamente deste suposto “ciclo de gestão”.

Com relação ao primeiro aspecto, é importante fazer o registro de que há, entre os gestores entrevistados, a percepção de que existe na prática um circuito ou um ciclo de funções e atividades de competência governamental, derivadas da forma pela qual o modelo de planejamento consagrado pelo PPA se estruturou, muito embora tais atividades e processos jamais tenham sido sacramentados institucional ou juridicamente sob alguma forma específica.

Por este motivo, para alguma divergência de entendimento, entre eles, a respeito de quais exatamente seriam ou deveriam ser as funções, as instituições, os processos, os instrumentos, enfim, o arsenal jurídico-institucional a compor este circuito/ciclo. Decorre desta divergência de entendimentos a variabilidade de expressões que se fizeram registrar, durante as entrevistas, para caracterizar supostamente o mesmo fenômeno. “Ciclo de gestão das políticas públicas”, ou “ciclo das políticas públicas”, ou “ciclo do gasto público”, ou, até mesmo, “ciclo do controle” foram todas expressões utilizadas para referenciar o conjunto de macroprocessos da administração pública

federal, relacionado às etapas da formulação de agendas, estratégias e políticas públicas, orçamentação, implementação, gestão e monitoramento destas, avaliação de processos, impactos e resultados, bem como às funções de controle interno e externo dos programas governamentais.

Sintomático talvez seja o fato de não ter aparecido a expressão “ciclo de planejamento das políticas públicas”, ou ao menos “ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas federais”, expressão esta que, na opinião já declarada deste texto, seria provavelmente a mais adequada ao fenômeno em tela, além de permitir ou favorecer um reequilíbrio – tanto semântico quanto político – destas duas dimensões cruciais e estratégicas da ação dos Estados contemporâneos. Pois que, de fato, no caso brasileiro, desde a segunda metade do século XX, mas sobretudo a partir da CF/88 e das transformações já relatadas para as duas décadas seguintes, tem-se uma situação na qual a função planejamento – naquele sentido político complexo e estratégico do termo – foi transformada em uma etapa a mais da gestão cotidiana do Estado, reduzida ao gerenciamento das ações, dos programas e das políticas públicas tais quais estruturadas e registradas nos planos quadrienais do governo federal.

Por este motivo, não estranha – e até mesmo se explica – porque a expressão mais comumente usada, no jargão da área entre os dirigentes entrevistados, seja “ciclo de gestão”, e não “ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas federais”, expressão esta que este texto reivindica como a mais adequada e justa ao complexo e intrincado mundo de funções, instituições, processos e instrumentos, que vão desde o planejamento e a formulação de agendas, estratégias e políticas públicas, passando pela orçamentação, pela implementação, pela gestão e pelo monitoramento das políticas, bem como pela avaliação de processos, impactos e resultados, até as funções de controle interno e externo dos programas e das ações governamentais, distribuídos e realizados por todos os ministérios e demais órgãos setoriais do Estado, no nível federal.

Relativamente ao segundo aspecto anteriormente considerado, as entrevistas foram capazes de registrar visões divergentes dos dirigentes sobre a estrutura organizacional ou a estrutura de governança mais geral de um suposto ciclo de gestão. Há diferentes posições sobre quais funções deveriam estar presentes em que órgãos, bem como sobre o estado atual de sobreposições de funções e órgãos,

algumas defendendo a junção de pastas e/ou secretarias, outras simplesmente conformadas com a situação atual. É óbvio que tais divergências seriam mesmo de se esperar, pois se trata de situação que deriva da constatação anterior, de ausência de compreensão comum ou consensual sobre o significado prático da expressão “ciclo de gestão”. Em não havendo nem anteparo institucional-legal próprio, nem entendimento intragovernamental comum acerca do tema, resta de fato divergência grande entre os gestores, no que concerne a uma suposta ou necessária arquitetura de governança sobre as etapas, as funções, as instituições, os processos e os instrumentos desse complexo circuito de atribuições governamentais que envolve, entre outras, as funções de planejamento, orçamentação, gestão, avaliação e controle da coisa pública.

Uns falam em restringir e focar as energias esparsas do governo federal apenas em torno do processo orçamentário *stricto sensu*. Neste caso, derivaria como estrutura a ser privilegiada uma que favorecesse, prioritariamente, as organizações diretamente encarregadas da arrecadação tributária federal, bem como aquelas encarregadas da alocação orçamentária final aos órgãos setoriais, sem descuidarem-se, por sua vez, das instâncias responsáveis pelo gerenciamento mais direto da moeda e da dívida pública federal.

Em outro desenho institucional possível, fala-se da necessidade de um grande movimento, a ser capitaneado pela Presidência da República, com vista a instituir juridicamente um entendimento comum em relação às ditas funções, buscando, com isso, eliminar sobreposições de funções entre órgãos e otimizar ou racionalizar a implementação e a gestão propriamente dita de cada uma das etapas componentes do ciclo, entendido agora em perspectiva mais ampla.

Na compreensão que se está constituindo ao longo deste texto, a proposta anterior parece, de fato, algo necessário e possível de ser feito pelo governo federal. Como dito linhas atrás, necessidade e oportunidade são os imperativos desse movimento, e não parece haver, na conjuntura atual, razões para suspeitar de que algo dessa natureza e grandeza, porquanto complexo e cheio de artimanhas, não possa ser realizado pelas cabeças que integram a burocracia pública federal hoje. Há já conhecimento suficientemente organizado e difundido acerca dos

macroprocessos que deveriam integrar o tal “ciclo de planejamento e gestão pública” hoje, bem como conhecimento e disponibilidade tecnológica igualmente suficientes para ajudar nesta empreitada.²⁵

25. A respeito, rever figura 1. Outra menção importante deve ser feita ao Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, tal qual foi denominada a experiência informal recente no âmbito do governo federal, reunindo servidores do MPOG, do MF, do Ipea e da CGU, com vista a aproximar especialistas em políticas públicas e gestores governamentais, segundo o entendimento de que a melhoria das ações de governo, em termos da clássica tríade efetividade – eficácia – eficiência, passa necessariamente por aprimoramentos técnicos ligados ao circuito que vai da formulação e do planejamento de políticas e programas, da orçamentação, da implementação e do monitoramento, gestão e controle destes, até sua avaliação e seu redesenho quando pertinentes.

No âmbito deste fórum, chegou-se à constatação de que se faz necessária uma aproximação entre os órgãos que compõem aquele circuito, como estratégia conjunta e condição de melhoria das ações e iniciativas governamentais. Por meio de tal movimento de aproximação ou articulação institucional, as entidades buscariam desenvolver atividades conjuntas com os seguintes objetivos específicos:

1. Estabelecer sistemática de relacionamentos técnicos e institucionais para dar concretude ao objetivo de caminhar-se rumo à melhoria das políticas públicas, em todas as suas dimensões.
2. Estabelecer condições institucionais e técnicas para o compartilhamento cruzado de bases de dados, acervo de informações já processadas, metodologias de acompanhamento e avaliação de políticas, programas e ações governamentais.
3. Estabelecer critérios e condições institucionais para a produção de documentos conjuntos – sob a forma de pareceres e notas técnicas, ou outros que se julgarem necessários e pertinentes –, visando contribuir, no âmbito intragovernamental, com avaliações técnicas e propostas de redesenho e/ou reorientação estratégica de políticas, programas e ações de governo.
4. Em parte, pretendia-se alcançar tais objetivos por meio do desenvolvimento de metodologias específicas de integração das equipes técnicas de todas as entidades componentes do ciclo, integração esta que se faria, concretamente, por meio de projetos pilotos. Outra parte dos objetivos – ligados mais diretamente a um amadurecimento conceitual e operativo do que deveriam ser o “ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas federais” no Brasil e sua forma de funcionamento de fato integrado – realizar-se-ia por meio de eventos periódicos conjuntos, com as seguintes características:
5. Discussões internas: seminários trimestrais internos para discussões pautadas nas agendas de trabalho das entidades. Exemplos: visão integrada do ciclo de planejamento e gestão, apresentação dos processos de trabalho de cada entidade etc.
6. Discussões do governo com a sociedade: realizar-se-iam a cada dois anos, por meio de congressos nacionais, tais que tratassem de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, reunindo entidades integrantes do ciclo, demais instâncias de governo e ministérios setoriais, a academia e os outros setores interessados da sociedade civil, entre outros.
7. Trabalhos de avaliação conjunta: eleger-se-iam programas e ações do governo como objeto de avaliação conjunta do ciclo, na crença de que avaliações conjuntas de processos e resultados também ajudariam a induzir a integração entre as entidades envolvidas.
8. Capacitação: promover-se-iam palestras e cursos de capacitação para servidores públicos, em perspectiva de formação continuada.
9. Por sintomático, cumpre registrar que tal agenda de iniciativas conjuntas, até o momento em que se encerra este texto, não havia prosperado de modo satisfatório.

Por fim, em relação ao terceiro aspecto antes aludido – relativo a quais funções e carreiras incluir ou contemplar em tal ciclo –, pairam divergências sérias relativamente a seleção, qualificação e composição da força de trabalho no setor público federal, algo que se chama hoje, no linguajar dominante, de “gestão de pessoas” ou “gestão de recursos humanos” no setor público. Há diferentes posições sobre que funções pertencem ou deveriam pertencer a tal ciclo – já mencionadas –, bem como diferentes posições sobre como organizar e gerenciar o pessoal empregado no ciclo, uns defendendo carreiras únicas ou mais homogêneas, outros defendendo o formato atual, ancorado em especialização de carreiras por função e/ou órgão da administração pública federal.

Essa é uma discussão que é fortemente impactada pelo grau de (in)compreensão que se tenha acerca do próprio ciclo, seu significado prático e suas potencialidades vindouras. Em uma perspectiva reducionista deste, algo centrado preponderantemente no ciclo do gasto, privilegiar-se-iam carreiras altamente especializadas naquelas funções e instituições já mencionadas, diretamente encarregadas da arrecadação tributária federal, da alocação orçamentária final aos órgãos setoriais, além, é claro, daquelas responsáveis pelo gerenciamento da moeda e da dívida pública federal.

Mas se a perspectiva de estruturação das funções, das instituições, dos processos e dos instrumentos do ciclo for algo mais amplo, então, neste caso, haveria de se pensar em outras formas de seleção, capacitação e gerenciamento da força de trabalho. Ocorre que, mesmo insatisfeitos com vários aspectos da forma atual de recrutamento e organização das carreiras nestes setores, os dirigentes entrevistados mostraram-se céticos – para o futuro imediato – sobre as possibilidades de alterar significativamente as coisas tais como estão sendo feitas. Desde os princípios gerais e perfis sob os quais se organizam os atuais concursos, passando pelas práticas atuais de capacitação e qualificação profissional – seja nos locais de trabalho, seja ao longo das respectivas carreiras –, até a discussão sobre a mobilidade ou o trânsito – possível e/ou desejável – de pessoal entre órgãos e funções do ciclo, tudo isso é motivo ainda de grande divergência de opinião entre os entrevistados.

Contudo, se para esse aspecto em particular – bem como para os demais – ainda não há consensos fáceis nem rápidos à vista, haveria ao menos alguns elementos comuns em torno dos quais se poderia organizar ou produzir entendimentos e encaminhamentos comuns? Quais seriam estes? Em cada caso, quais os níveis de comprometimento político necessário? Ou por outra: quais os requerimentos políticos e institucionais necessários

à produção e à efetivação desses supostos consensos? Embora respostas a estas questões não sejam nem fáceis nem rápidas, esta foi, então, a segunda tarefa a que se propôs o texto, nesta seção ancorada sobre as entrevistas realizadas junto a dirigentes de alto escalão do governo federal, visando identificar pontos de convergência para uma agenda de transformações na relação entre as atividades de planejamento e gestão no Brasil.

3.2 SEGUNDA TAREFA: ENSEJAR O CONSENSO

Por meio de leitura e interpretação conjunta das entrevistas, parece não ser exagero afirmar haver certo nível de consenso, entre os dirigentes, a respeito de duas ordens gerais de questões, ambas referenciadas a um balanço geral das políticas públicas de corte federal.

No plano dos avanços nacionais, destaque-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal – por meio de seu arco de políticas públicas – sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do país. Especialmente interessante é constatar a relativa rapidez – em termos histórico-comparativos – com que processos de natureza contínua, cumulativa e coletiva – de aparelhamento e sofisticação institucional do Estado – têm-se dado no país. *Grosso modo*, desde que instaurado no Brasil o seu processo lento de redemocratização na década de 1980, tem-se observado – não sem embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis – movimento praticamente permanente de amadurecimento institucional no interior do Estado brasileiro. Hoje, o Estado brasileiro – sobretudo no nível federal, nos principais estados e em vários municípios – possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos não desprezíveis para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões não desprezíveis.

Coloca-se, então, a segunda ordem de conclusões gerais do trabalho de campo: prioritária e estrategicamente, tratar-se-ia de mobilizar esforços de compreensão e de atuação em torno, em linhas gerais, de três conjuntos de desafios, a saber: qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; equacionamento dos esquemas de financiamento tributário para diversas políticas públicas de orientação federal; e aperfeiçoamentos institucional-legais no espectro amplo da gestão e execução das diversas políticas públicas em ação pelo país.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a baixa qualidade geral destes e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos – vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência social etc. –, nada justificaria o adiamento desta agenda da melhoria da qualidade com vista à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas até agora. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente: a das dimensões do financiamento e da gestão.

No caso do financiamento, seria preciso enfrentar tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas – ainda claramente insuficientes em vários casos –, como a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos, vale dizer, do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos em cada caso concreto de política pública. Há já muitas evidências empíricas – e muita justificação teórica – acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas trazem para o resultado final das políticas públicas. Em outras palavras, o impacto agregado destas – quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar – tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres que os ricos. Se esta situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva em termos tanto dos fluxos de renda como dos estoques de riquezas patrimoniais – físicas e financeiras – existentes no país, dificilmente haverá, por exemplo, espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais que clamam há tempos por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso da gestão, tratar-se-ia não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, como também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de gestão e de implementação de políticas, programas e ações governamentais. Em ambos os casos, salienta-se a necessidade de buscar um equilíbrio maior entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de gestão e implementação destas políticas, de outro.

De fato, com relação ao tema da gestão, é preciso reconhecer avanços importantes deflagrados recentemente e que estão em movimento no governo federal.²⁶ Algumas dessas iniciativas estão listadas no box 4 a seguir e servem para explicitar algo que vem sendo dito ao longo deste texto: por necessário e meritório que seja, todo este esforço governamental no campo da profusão legislativa e das chamadas inovações institucionais em gestão, as quais buscam aperfeiçoar formas e mecanismos da administração pública, encontra-se aparentemente desconectado de exercício mais amplo de consistência interna, ou, dito de outra forma, de sentido mais geral e estratégico de planejamento que potencialize as inovações propostas, entre si e em conjunto, rumo a uma mais adequada capacitação do Estado para o desenvolvimento.

BOX 4

Iniciativas legais em estudo e inovações administrativas em implementação pelo MPOG

O MPOG elegeu 2009 como o Ano Nacional da Gestão Pública no Brasil e publicou – em conjunto com o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Administração (CONSAD) – a Carta de Brasília, que firma entendimentos entre o ministério e os gestores estaduais, bem como pontua uma série de propostas e objetivos estratégicos visando à melhoria da gestão pública nacional.

Iniciativas oriundas do MPOG visando ao aperfeiçoamento da gestão pública no âmbito do governo federal:

1. Criação do Portal de Convênios (SICONV), por meio do Decreto nº 6.170/2007: trata-se de um sistema que desburocratiza e dá mais transparência aos repasses de recursos públicos da União para estados, municípios e ONGs.
2. Criação em 2008 de novas carreiras voltadas para as áreas de infraestrutura, de políticas sociais e tecnologia da informação – como forma de profissionalizar a gestão pública do Poder Executivo federal.
3. Ata de registro de preços.
4. Apresentação do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 32/2007, que altera a Lei nº 8.666/1993 e confere mais eficiência, efetividade e transparência aos procedimentos de contratação pelos órgãos públicos.
5. Elaboração do PLC no 92/2007, que cria as fundações públicas de direito privado, mais conhecidas como fundações estatais: trata-se de um novo modelo institucional, dotado de autonomia gerencial, orçamentária e financeira para desempenho de atividade estatal não exclusiva do Estado.

(Continua)

26. Duas iniciativas recentes são sintomáticas da primazia da agenda da gestão sobre a do planejamento: *i*) fruto de um grande esforço de articulação institucional do governo federal com as secretarias estaduais de administração pública, vivenciou-se em 2009 o Ano Nacional da Gestão Pública; e *ii*) por essa época, a SAE/PR mobilizou atores relevantes do próprio governo e da sociedade civil, tendo conseguido sistematizar um leque imenso de demandas difusas em torno de um documento chamado Agenda Nacional de Gestão Pública. Ver, a respeito, Brasil (2002, 2009a, 2009b, 2009c, 2010).

(Continuação)

6. Apresentação do PL nº 3.429/2008, que cria as funções comissionadas do Poder Executivo, com o objetivo de destinar parte dos cargos de livre provimento a servidores públicos efetivos, com definição de critérios meritocráticos para a ocupação.
7. Apresentação da proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal: está sendo discutido o anteprojeto de lei que estabelece normas gerais de atualização do marco legal de organização e funcionamento da administração pública federal.
8. Apresentação de proposta para atualizar e aperfeiçoar a Lei nº 4.320/1964, visando constituir uma nova lei geral para as finanças públicas no país.

A SAE/PR desenvolveu ao longo de 2008 e 2009 um grande esforço de articulação e escuta junto a entidades e especialistas em gestão pública, visando organizar pontos de comum entendimento para uma Agenda Nacional de Gestão Pública no Brasil, cujos temas centrais propostos para atuação imediata do governo federal são:

- a) burocracia profissional e meritocrática;
- b) qualidade das políticas públicas;
- c) pluralismo institucional;
- d) repactuação federativa nas políticas públicas;
- e) papel dos órgãos de controle; e
- f) governança.

Fontes: MPOG e SAE/PR – vários documentos.
Elaboração do autor.

Em torno dessa agenda macro da gestão, por sua vez, revela-se o confronto entre, por um lado, a dimensão propriamente operacional do ciclo e sua ênfase em aspectos centrados em efetividade, eficácia e eficiência das políticas públicas e, por outro, a dimensão estratégica ou política do ciclo, tal qual se está a reivindicar a todo o momento neste texto, já que pouquíssimas foram as entrevistas a olhar para o ciclo de uma perspectiva mais estruturante da ação do Estado.

Ocorre que algo desse tipo apenas soa factível se a função planejamento readquirir *status* – *status* este ao menos equivalente ao da gestão pública – no debate corrente atual. Não foi, portanto, por outro motivo, que o questionário aplicado aos dirigentes também procurou explorar a compreensão deles acerca da função planejamento governamental propriamente dita. Realizar este esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate público bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e aos diversos níveis de governo no Brasil – e ao próprio Ipea em particular –, para responder a questões do seguinte tipo:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e quais características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Quais as possibilidades de redesenho e revalorização da função planejamento governamental hoje?
- Quais as características e possibilidades – as atualmente existentes e aquelas desejáveis – das instituições de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?
- Quais os instrumentais e as técnicas existentes – e quiçá aqueles necessários ou desejáveis – para as atividades de planejamento governamental condizentes com a complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país hoje?
- Que diretrizes se pode oferecer para o redesenho – quando for o caso – dessas políticas públicas federais, nesta era de aparente e desejável reconstrução dos Estados nacionais, e como implementá-las?

Como já se sabe, a atividade de planejamento governamental hoje não deve ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano.

Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Em segundo lugar, com a multiplicação e a complexificação das questões em pauta nas sociedades contemporâneas hoje, ao mesmo tempo que com a aparente sofisticação e tecnificação dos métodos e procedimentos de análise, houve uma tendência geral, também observada no Brasil, sobretudo após a CF/88, de pulverizar e reduzir, por meio de processos não lineares, nem necessariamente equilibrados de institucionalização de funções típicas e estratégicas no nível do Estado, o raio de discricionariedade – ou de gestão política – da ação estatal; portanto, de planejamento no sentido forte do termo, de algo que precede, condiciona e orienta a ação estatal.

Então, se as impressões gerais, apontadas anteriormente sobre a natureza e algumas características gerais do planejamento governamental, hoje estiverem corretas, ganha sentido teoricamente diferenciado e politicamente importante uma busca orientada a dar resposta às questões suscitadas neste trabalho. Afinal, se planejamento governamental e gestão pública são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então, não é assunto menor ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, devem ser redefinidos o conceito e a prática do planejamento público governamental.

Da forma como está organizado o restante do texto, embora o que se segue não derive diretamente das entrevistas realizadas, vários dos aspectos à frente listados estão fortemente presentes nas falas dos dirigentes pesquisados, fato este que reforça a crença/esperança já apontada de que o país talvez esteja, sim, diante de oportunidade ímpar para se repensar como Nação e para tornar novamente o Estado ator estratégico fundamental para a enorme tarefa do desenvolvimento.²⁷

Pois bem, dito isso, ao se caminhar nesta direção, espera-se a obtenção de mais maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teórica nem politicamente, que visam à redefinição e ressignificação do planejamento público governamental. Entre tais ideias, quatro diretrizes aparecem com força no bojo da discussão:

- Em primeiro lugar, *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de 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, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.

27. Tal qual no caso da categoria desenvolvimento, também aqui é preciso um esforço teórico e político de grande fôlego para ressignificar e requalificar o sentido de inteligibilidade comum ao termo/conceito de planejamento. E tal qual no caso da categoria desenvolvimento, não se pode fazer isso sem um trabalho cotidiano de pesquisa, investigação e experimentação; portanto, sem as perspectivas de continuidade e cumulatividade, por meio das quais, ao longo do tempo, se consiga dar novo sentido – teórico e político – a ambos os conceitos. A propósito desta dupla tentativa, ver Ipea (2009).

- Em segundo lugar, *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional a que se refere é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.
- Em terceiro lugar, *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.
- Em quarto lugar, *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: 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 e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.

O debate e o enfrentamento de todas as questões neste trabalho enunciadas seguramente requerem a participação e o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. É essencial, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha um papel essencial e indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do país. Este texto, então, pretendeu contribuir para lançar luz sobre

a atuação do poder público na experiência brasileira recente, enfocando aspectos que instrumentalizam o debate sobre os avanços alcançados e os desafios ainda pendentes para uma contribuição efetiva do Estado ao desenvolvimento brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou lançar luz sobre a necessidade de se conectarem – analítica e politicamente – as dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, para fins tanto de se compreender e melhor qualificar o debate em curso, como para sugerir caminhos para a reconstrução do Estado rumo ao desenvolvimento.

A tese da *primazia historicamente alternada entre planejamento e gestão* foi recurso analítico utilizado apenas para evidenciar a questão da – quase sempre – reinante desconexão – durante o chamado *longo século XX do planejamento e da gestão pública no Brasil* – entre ambas as dimensões cruciais de estruturação e atuação dos Estados contemporâneos.

Colocado o problema em tela, partiu-se para discussão acerca das contradições entre o tipo de planejamento de cunho operacional praticado desde a CF/88, sob a égide dos PPAs, e a dominância da agenda gerencialista de reforma do Estado, cuja implicação mais grave revelou-se sob a forma do esvaziamento da função planejamento como algo vital à formulação de diretrizes estratégicas de desenvolvimento para o país.

Hoje, passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças ingênuas em torno de uma concepção minimalista de Estado, torna-se crucial voltar a discutir o tema *da natureza, dos alcances e dos limites do Estado, do planejamento e da gestão das políticas públicas* no capitalismo brasileiro contemporâneo.

Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal – fato este evidenciado pela crise internacional de 2008 e pelas baixas e instáveis taxas de crescimento observadas ao longo de todo o período de dominância financeira desse projeto – e de suas consequências negativas nos planos social e político – tais como aumento das desigualdades e da pobreza e questionamento em relação à efetividade e à eficácia dos sistemas democráticos de representação –, evidencia-se já na primeira década do século XXI certa mudança de opinião a respeito das *novas* atribuições dos Estados nacionais.

O contexto atual de crescente insegurança internacional – terrorismos, fundamentalismos, guerras preventivas etc.– e de grande incerteza econômica no sentido forte do termo está fazendo que se veja, nos círculos conservadores da mídia e da intelectualidade dominante, bem como nas agências supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD), a Organização Mundial do Comércio (OMC) etc., um discurso menos hostil às ações dos Estados nacionais nos seus respectivos espaços territoriais, em busca de mais controle não apenas sobre a segurança interna, mas também sobre seus sistemas econômicos e sociais. Embora a ênfase das políticas domésticas ainda esteja centrada na harmonização e homogeneização das estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação, começa a haver certo espaço para ações mais abrangentes e ativas dos Estados, visando tanto à recuperação do crescimento econômico como ao combate à degradação das condições de vida de suas populações, ações estas que dizem respeito à viabilidade e à sustentabilidade da democracia como modelo e método de política, bem como dos sistemas ambientais, de produção, de consumo e de proteção social em geral.

Estas questões recolocam – *necessariamente* – o tema do Estado no centro da discussão sobre os rumos do desenvolvimento, em sua dupla perspectiva globo-nacional. Por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte –em outras palavras, não exógeno – do sistema social e econômico das nações, sendo – *em contextos históricos tais quais o brasileiro* – particularmente decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Entendido este, por sua vez, em inúmeras e complexas dimensões, todas estas socialmente determinadas; portanto, mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e das regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento sobre o qual se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada – e reconhecidamente

não totalizante –, muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento, que hoje se colocam como predicados constitutivos da noção e de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais.²⁸

Não é por outra razão, portanto, que neste trabalho se buscou revisitar a discussão sobre planejamento e gestão no Brasil, visando refletir sobre as possibilidades atuais de reconciliação entre tais funções do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. A partir do resgate histórico quanto à atuação do Estado brasileiro ao longo do período republicano, confirmou-se a percepção de dissociação e primazia historicamente alternada entre planejamento e gestão no país.

Como visto, durante grande parte do século XX, teriam predominado o planejamento sem gestão – mal compensado pelo recurso histórico à chamada “administração paralela” – e a busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tal. Por outro lado, a partir da década de 1990, ganharam primazia a gestão e a construção de suas instituições, desprovidas, porém, de sentido ou conteúdo estratégico, isto é, ênfase em racionalização de procedimentos e submissão do planejamento à lógica físico-financeira da gestão orçamentária.

Assim, com vista à atualização e compreensão mais aprofundada sobre o tema, a pesquisa que embasa o artigo lançou mão ainda da sistematização de entrevistas semiestruturadas junto a dirigentes de alto escalão do governo federal sobre como se colocam hoje as possibilidades para rearticulação sinérgica entre o aprimoramento

28. Fala-se aqui de um sentido de desenvolvimento que compreende, basicamente, as seguintes dimensões ou qualificativos intrínsecos: *i*) inserção internacional soberana; *ii*) macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii*) infraestrutura econômica, social e urbana; *iv*) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; *v*) sustentabilidade ambiental; *vi*) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii*) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem uma parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada. A respeito, ver Ipea (2009) e Cardoso Jr. (2009).

da administração pública e a construção de visão estratégica para capacitar o Estado na promoção do desenvolvimento. Embora tais entrevistas tenham deixado clara a necessidade de se avançar na compreensão destes temas, estas sugerem que as dimensões do planejamento e da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisões governamentais e indicam confiança no fato de que o acúmulo institucional que já se tem hoje no seio dos aparelhos de Estado brasileiros constitui ponto de partida fundamental para a construção do futuro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2007. Edição especial comemorativa (1967-2007).

ABRUCIO, F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 33. Caxambu: ANPOCS, 2009. Mimeografado.

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança**: da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002.

ARROW, K. **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press, 1951.

AURELIANO, L. **No limiar da industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BIELSCHOWSKY, R. Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: una reseña. *In*: COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal**: textos seleccionados. Santiago de Chile, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Balanço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Seges/MPOG, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Inventário das principais medidas para melhoria da gestão pública no governo brasileiro**. Brasília: Seges/MPOG, 2009a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Relatório de Avaliação Plurianual – PPA 2008-2011**: avaliação da dimensão estratégica. Brasília: SPI/MPOG, 2009b.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília: SAE/PR, 2009c.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil**. Brasília: Seges/MPOG, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao Estado gerencial. *In*: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

_____. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal na reforma do Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/FUNDAP, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *et al.* **Política y Gestión Pública**. Venezuela: CLAD, 2004.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CARDOSO, F. H. A questão do Estado no Brasil. *In*: _____. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Paz e Terra, 1977a.

_____. Estado e sociedade no Brasil. *In*: _____. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Paz e Terra, 1977b.

_____. Planejamento e política: os anéis burocráticos. *In*: _____. **A construção da democracia: estudos sobre política**. São Paulo: Siciliano, 1993.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

CARDOSO JR., J. C. Autonomia *versus* interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. **Leituras de Economia Política**, Campinas, n. 12, 2006. Revista dos estudantes de pós-graduação do Instituto de Economia da UNICAMP.

_____. Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14. Salvador: CLAD, 2009.

CARDOSO JR., J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

COLLIER, D. Resumo do modelo autoritário-burocrático. *In*: COLLIER, D. (Org.). **O novo autoritarismo na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001.

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRUCKER, P. **Concept of the Corporation**. New York: The John Day Company, 1946.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP); MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Histórico das reformas administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional**. Brasília, 1995.

EVANS, P. El hibridismo como estratégia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. **Revista Del CLAD: Reforma y Democracia**, n. 25, 2003.

FIORI, J. L. Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. *In*: _____. **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FONSECA, M. A. R. **Planejamento e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

GARCIA, R. C. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 e 2.

GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

- GOUVEA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- GUEDES, A. M.; FONSECA, F. (Org.). **Controle social da administração pública**: cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.
- HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, Instituto Liberal, 1987. Primeira edição de 1945.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.
- IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 13, 2005.
- _____. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009.
- KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). *In*: LAFER, B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- LESSA, C. **A estratégia do desenvolvimento 1974-1976**: sonho e fracasso. Tese (Professor Titular) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978. Mimeografado.
- _____. Questão do Estado no Brasil. *In*: ESTATIZAÇÃO OU PRIVATIZAÇÃO: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 1976, Brasília, FUNCEP, SEDAP/GEPP.
- LIMA, P. D. B. **A excelência em gestão pública**: a trajetória e a estratégia do gspública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.
- MARINI, C.; MARTINS, H. F. (Org.). **Governança em ação**. São Paulo: Publif Editora, 2009.
- MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.
- MATSUDA, Y.; SHEPHERD, G.; WENCESLAU, J. **Management and evaluation within the plano plurianual**: institutionalization without impact? Brasília: MPOG, 2006.
- MATUS, C. **Estrategia y plan**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1972.
- _____. **Planificación de situaciones**. Caracas: Cendes, 1977.

_____. **Política y plan.** Caracas: Iveplan, 1984.

_____. **Planificación y gobierno.** Caracas: Fundación Altadir, 1987.

O'DONNELL, G. Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. *In:* COLLIER, D. **O novo autoritarismo na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 1979.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização:** do capitalismo originário ao atrasado. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995. p. 153.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PETERS, B. G. **El Nuevo Institucionalismo:** teoria institucional la ciencia politica. Barcelona: Gedisa, 2003.

PETERS, T.; WATERMAN, R. **Em busca da excelência.** Rio de Janeiro: Record, 1982. PIRES, R. R. **Burocracia, discricionariedade e democracia:** alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *In:* ENCONTRO NACIONAL, 33. Caxambu: ANPOCS, 2009. Mimeografado.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

SANTOS, L. (Org.). **Fundações estatais:** estudos e parecer. Campinas: Saberes Editora, 2009.

SANTOS, R. S. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento.** Salvador: FEA/UFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984. Primeira edição de 1942.

SILVA, P. B.; AMARAL, H. K. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público,** Brasília, ENAP, 2007. Edição especial.

SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público,** Brasília, n. 4, 2004.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

ANEXOS

ANEXO 1

Questionário de campo – versão resumida

1. Gostaríamos de ouvi-lo(a) brevemente sobre sua trajetória no serviço público.
2. Agora gostaríamos que nos apresentasse/descrevesse sua função atual e as suas atribuições institucionais no órgão administrativo ao qual está vinculado e a relação que tem com:
 - o histórico da função e de seu papel na administração pública;
 - a função planejamento governamental;
 - a implementação de políticas públicas;
 - o monitoramento das políticas públicas;
 - a avaliação das políticas públicas; e
 - o controle e a qualidade dos gastos públicos.
3. E agora gostaríamos que contextualizasse a função do órgão ao qual pertence no chamado ciclo de gestão das políticas públicas federais. Em particular, será importante mencionar sua avaliação pessoal quanto:
 - à desejabilidade e à possibilidade efetiva de integração entre os órgãos que integram o ciclo de gestão;
 - a quais os níveis possíveis de integração desse ciclo;
 - a quais as interações/sinergias necessárias entre as diversas funções/carreiras integrantes do ciclo;
 - a quais as funções/carreiras que devem ser incluídas – e se é o caso de se unificarem ou se estabelecerem carreiras específicas para o ciclo;
 - aos principais desafios e obstáculos para a consolidação e/ou institucionalização do ciclo de gestão;
 - a quais as sobreposições/complementaridades/concorrências entre as funções integrantes do ciclo de gestão; e
 - a quais os principais conflitos entre as diferentes instituições que integram o ciclo de gestão.

4. Sobre as perspectivas futuras para o ciclo de gestão, gostaríamos que nos indicasse, se houver:

- a importância do ciclo de gestão para a administração pública federal;
- qual a melhor forma e/ou estratégia para institucionalizá-lo, se for o caso;
- a capacidade do ciclo de gestão em elevar a qualidade (*efetividade, eficácia e eficiência*) dos gastos e dos serviços públicos prestados;
- suas sugestões para o aprimoramento e para as mudanças no sentido de obter mais coordenação e orientação das atividades do ciclo, com vista a mais articulação e mais engajamento dos atores envolvidos; e
- quais as próximas etapas a percorrer, em uma visão estratégica e buscando uma trajetória de integração dessas funções.

Outras perguntas norteadoras a serem aplicadas aos gestores dos órgãos de planejamento propriamente ditos:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e quais características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Quais as possibilidades de redesenho e revalorização da função planejamento governamental hoje?
- Quais as características e as possibilidades – as atualmente existentes e aquelas desejáveis – das instituições de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?
- Quais os instrumentais e as técnicas existentes – e quiçá aqueles necessários ou desejáveis – para as atividades de planejamento governamental condizentes com a complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país hoje?
- Que diretrizes se pode oferecer para o redesenho – quando for o caso – dessas políticas públicas federais, nesta era de reconstrução dos Estados nacionais, e como implementá-las?

ANEXO 2

Relação de pessoas entrevistadas

Entrevistados	Cargo/instituição
Afonso Oliveira de Almeida	Secretário de Planejamento e Investimento Estratégicos – MPOG
Ariel Cecílio Garces Pares	Subsecretário de Ações Estratégicas – SAE
Célia Corrêa	Secretária de Orçamento e Gestão – MPOG
Duvanier Paiva Ferreira	Secretário de Recursos Humanos – MPOG
Eliomar Wesley Aires da Fonseca Rios	Secretário adjunto de Orçamento Federal – MPOG
Fernando Ferreira	Diretor de Desenvolvimento Institucional – Ipea
Francisco Gaetani	Secretário executivo adjunto – MPOG
Helena Kerr do Amaral	Presidente – ENAP
Jorge Hage Sobrinho	Ministro-chefe – CGU
José Henrique Paim Fernandes	Secretário executivo – Ministério da Educação (MEC)
Luciano Rodrigues Maia Pinto	Chefe da Assessoria do secretário de Gestão – MPOG
Luís Alberto dos Santos	Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – Casa Civil/PR
Marcelo Viana Estevão de Moraes	Secretário de Gestão – MPOG
Nelson Barbosa	Secretário de Acompanhamento Econômico – MPOG
Nelson Machado	Secretário executivo – MF
Patrícia Souto Audi	Diretora da Subsecretaria de Ações Estratégicas – SAE
Paulo César Medeiros	Presidente – CONSAD
Ronald da Silva Balbe	Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle – Secretaria Federal de Controle (SFC)/CGU
Ronaldo Coutinho Garcia	Secretário de Articulação Institucional e Parcerias – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
Valdir Agapito Teixeira	Secretário federal de Controle Interno – SFC/CGU
Waldir Pires	Ex-ministro-chefe – CGU
Obs.: As entrevistas foram feitas entre os meses de setembro e dezembro de 2009, à exceção do encontro com o ministro Jorge Hage Sobrinho, em março de 2010.	
Obs.: As equipes de entrevistadores foram compostas pelos seguintes técnicos e colaboradores do Ipea: Alexandre dos Santos Cunha, Félix Garcia Lopez Jr., José Carlos dos Santos, José Celso Pereira Cardoso Jr., Luseni Maria Cordeiro de Aquino, Maria Aparecida Azevedo Abreu e Paulo de Tarso Frazão S. Linhares.	

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Danilo Tavares

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

